



**HAL**  
open science

# La diplomatie coopérante, expression de la superpuissance civile européenne à l'international

Bertrand Biju-Duval

► **To cite this version:**

Bertrand Biju-Duval. La diplomatie coopérante, expression de la superpuissance civile européenne à l'international. Science politique. 2008. dumas-00809751

**HAL Id: dumas-00809751**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00809751>**

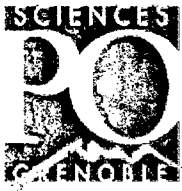
Submitted on 9 Apr 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.



**MEMOIRE**

**La diplomatie coopérante,  
expression de la  
superpuissance civile européenne  
à l'international**

**Bertrand BIJU-DUVAL**

**Grenoble**

**Octobre 2008**

Travail soumis pour l'obtention du grade de Master : « Analystes Politiques et Sociaux », Spécialité  
« Organisation Internationale, OIG.ONG. »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9







**MEMOIRE**

**La diplomatie coopérante,  
expression de la  
superpuissance civile européenne  
à l'international**

**Bertrand BIJU-DUVAL**

**Grenoble**

**Octobre 2008**

Travail soumis pour l'obtention du grade de Master : « Analystes Politiques et Sociaux », Spécialité  
« Organisation Internationale, OIG.ONG. »

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9



## Avertissement

**Ce travail a été effectué dans le cadre d'un stage de fin d'étude à la délégation de la Commission Européenne en Egypte sous la direction du Maître de stage M. Javier Menendez-Bonilla, Premier Secrétaire, et de Mme. Sabine Saurugger, directeur de mémoire, enseignant à l'IEPG.**

**The present analysis has been undertaken in the framework of an internship at the Delegation of the European Commission in Egypt under the direction of the internship supervisor, Mr. Javier Menendez-Bonilla, First Secretary, and Ms. Sabine Saurugger, thesis supervisor, lecturer at the IEPG.**

**Cette analyse ne représente que l'opinion personnelle de son auteur et ne peut en aucun cas être attribuée à la Commission européenne dans le cadre de laquelle le stage a eu lieu.**

**The analysis expresses the personal opinion of its author and cannot be attributed to the European Commission in the framework of which the internship took place.**

## Sommaire

Liste des acronymes.....	5
Résumé et mots clefs / Abstract & Key Words.....	6
Introduction.....	7
<b>Partie I Place de l'aide au développement dans l'arsenal diplomatique européen.....</b>	<b>10</b>
<b>I.1 La diplomatie européenne, rappel historique.....</b>	<b>10</b>
I.1.1 La coopération politique européenne.....	10
I.1.2 La PESC.....	11
I.1.3 La préoccupation sécuritaire.....	12
<b>I.2 Acteurs et structure de la diplomatie européenne.....</b>	<b>13</b>
I.2.1 le Conseil: l'intergouvernementalité.....	13
I.2.2 La Commission européenne.....	14
I.2.2.1 La CE et la PESC.....	14
I.2.2.2 la CE des relations extérieures.....	14
I.2.2.3 Importance relative de la CE dans la diplomatie européenne.....	15
I.2.3 Le Parlement européen.....	16
I.2.4 Le rapport entre intergouvernementalité et communautarisation.....	17
<b>I.3 Les outils de la diplomatie européenne.....</b>	<b>18</b>
I.3.1 La PESC.....	18
I.3.2 La politique commerciale.....	19
I.3.3 L'aide humanitaire et au développement.....	19
I.3.4 Les accords d'association.....	20
I.3.5 Les sanctions.....	21
I.3.6 Elargissement, Politique Européenne de Voisinage et Euromed.....	21
I.3.7 Autres politiques régionales et politiques thématiques.....	23
I.3.8 La médiation et la gestion des conflits.....	23
I.3.9 Le budget des Relations Extérieures.....	24
<b>I.4 Les objectifs de la diplomatie européenne.....</b>	<b>25</b>
<b>Partie II L'UE, leader mondial de la diplomatie coopérante.....</b>	<b>27</b>
<b>II.1 L'Europe dans l'histoire de la coopération et de l'aide au développement.....</b>	<b>27</b>
II.1.1 Aux origines de la coopération.....	27
II.1.2 Le plan Marshall, père de l'aide au développement?.....	27
II.1.3 L'expérience post-coloniale.....	28
II.1.4 La crise du développement.....	29
II.1.5 De Yaoundé à Cotonou.....	30
II.1.6 Le deuxième souffle de l'aide au développement.....	32
<b>II.2 Fonctionnement et spécificité de l'aide européenne.....</b>	<b>33</b>
II.2.1 réforme et nouvelle structure.....	33
II.2.2 Le financement.....	34
II.2.2.1 Le Fonds Européen de Développement.....	34
II.2.2.2 Les autres instruments financiers.....	35
II.2.2.3 La Banque Européenne d'Investissement.....	36
II.2.3 Modes de gestion de l'aide.....	37
II.2.3.1 L'approche par projet.....	37
II.2.3.2 L'approche sectorielle.....	38
II.2.3.3 L'aide budgétaire.....	38
II.2.4 Caractéristiques de l'aide européenne.....	38
II.2.4.1 La conditionnalité.....	38
II.2.4.2 Transparence, performance et lutte contre la corruption.....	39
II.2.4.3 La visibilité.....	39
II.2.4.4 La règle d'origine et l'aide liée.....	40
II.2.4.5 The Red Tape?.....	40

<b>II.3 L'UE comme chef de file de la coopération internationale.....</b>	<b>41</b>
II.3.1 L'aide américaine.....	41
II.3.2 L'aide française.....	42
II.3.3 La Banque mondiale.....	44
II.3.4 L'aide européenne à l'épreuve des chiffres actuels dudéveloppement.....	44
<b>II.4 L'aide publique au développement, une volonté diplomatique.....</b>	<b>46</b>
II.4.1 Un outil par essence diplomatique?.....	46
II.4.2 Où l'aide au développement met en œuvre les objectifs des relations extérieures del'UE.....	47
II.4.2.1 De la PESC aux programmes.....	47
II.4.2.2 La coopération comme outil sécuritaire.....	48
II.4.2.3 La priorité régionale.....	48
<b>Partie III L'aide européenne en Egypte.....</b>	<b>50</b>
<b>III.1 Le contexte égyptien.....</b>	<b>50</b>
III.1.1 L'Egypte du président Moubarak.....	50
III.1.1.1 De la situation des Droits de l'homme en Egypte.....	50
III.1.1.2 Une dictature libérale?.....	51
III.1.2 Quel développement pour l'Egypte ?.....	52
III.1.2.1 réforme de la gouvernance.....	52
III.1.2.2 réformes économiques et sociales.....	52
<b>III.2 L'UE en Egypte.....</b>	<b>54</b>
III.2.1 Le cadre légal.....	54
III.2.1.1 Le partenariat euroméditerranéen et laPEV.....	54
III.2.1.2 L'accord d'association et le pland'action.....	55
III.2.2 La délégation.....	56
III.2.2.1 Une ambassade?.....	56
III.2.2.2 Fonctions et fonctionnement.....	58
III.2.3 Les programmes et le montant de l'aide.....	59
III.2.4 Exemples de programmes.....	61
III.2.4.1 L'approche sectorielle: Exemple duNCCM.....	61
III.2.4.2 Soutien budgétaire: Exemple de l'éducation et de lasanté.....	64
<b>III.3 Impacts et Résultats de l'aide européenne en Egypte.....</b>	<b>65</b>
III.3.1 En terme de développement et de lutte contre lapauvreté.....	65
III.3.1.1 Une évaluation difficile.....	66
III.3.1.2 Le débat sur l'efficacité de l'aide.....	66
III.3.1.3 L'aide européenne, un élève appliqué.....	67
III.3.2 Impacts politiques.....	68
III.3.2.1 La stabilisation de la périphérie.....	69
III.3.2.2 Réforme de la gouvernance et exportation desnormes.....	70
III.3.2.3 La coopération comme appui au commerceeuropéen.....	71
III.3.2.4 Une diplomatie publique au secours d'Euromed.....	72
Conclusion.....	75
Bibliographie.....	78
Annexes.....	80



## Liste des acronymes

**AFD** Agence Française de Développement  
**BEI** Banque Européenne d'Investissement  
**BIRD** Banque Internationale pour la Reconstruction et le développement  
**BM** Banque Mondiale  
**CAD** Comité d'Aide au Développement de l'OCDE  
**CE** Commission Européenne  
**CED** Communauté Européenne de Défense  
**CNUCED** Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement  
**COREPER** Comité des Représentants Permanents (des Etats membres de l'UE)  
**CPE** Coopération Politique Européenne  
**Crisis Group** International Crisis Group, think tank dont le siège est basé à Bruxelles et l'objet le plaidoyer en matière de prévention et de résolution des conflits  
**DGCID** Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement du MAE  
**DG Dev** Direction Générale (de la CE) au développement  
**DG Relex** Direction Générale (de la CE) aux relations extérieures  
**Euromed** Partenariat Euroméditerranéen (ou processus de Barcelone, lancé à la suite de la déclaration de Barcelone de 1995)  
**EuropeAid/ Aidco** Office de coordination de l'aide européenne  
**ESS** European Security Strategy / Stratégie européenne de sécurité  
**FED** Fonds Européen de Développement  
**FGM** Female Genital Mutilations  
**IEDHD** (EIDHR en Anglais) Initiative Européenne pour les Droits de l'Homme et la Démocratie  
**IDA** International Development Association / Association Internationale de Développement (BM)  
**IDH** Indice du Développement Humain  
**MAE** Ministère (français) des Affaires Etrangères  
**MEDA** Instrument financier du Partenariat Euroméditerranéen acronyme de Mesure d'Ajustement<sup>1</sup>  
**NCCM** National Council for Childhood and Motherhood  
**MoSS** Ministère (égyptien) de la Solidarité Sociale  
**OECE/OCDE** Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation de Coopération et de Développement Economique  
**OMD** Objectifs du Millénaire pour le développement  
**Pays ACP** Afrique-Caraïbes- Pacifique  
**PED** Pays en développement  
**PESC** Politique Extérieure et de Sécurité Commune  
**PESD** Politique Extérieure et de Sécurité Défense  
**PMA** Pays les Moins Avancés  
**PNB** Produit National Brut  
**PNUD** Programme des Nations Unies pour le Développement  
**RNB** Revenu National Brut  
**SFD** Social Fund for Development  
**TUE** Traité sur l'Union Européenne  
**UE** Union Européenne  
**USAID** United States Agency for International Development

---

<sup>1</sup> La Documentation Française 2008a

## **Résumé**

Considérant l'affirmation de la diplomatie européenne au travers de nombreux instruments liant l'UE à son environnement international, cette étude a pour objet d'évaluer de quelles manières l'aide européenne au développement peut constituer un outil diplomatique judicieux pour la puissance civile européenne, à savoir si celle-ci est un moyen efficace pour l'UE d'influer sur son environnement international, même dépourvue d'une force armée conventionnelle. L'étude montre tout d'abord l'importance donnée à la coopération parmi les outils de politique extérieure de l'UE puis comment son fonctionnement est directement conditionné par les objectifs de la PESC définis par les Etats membres. Enfin, s'appuyant sur les activités de la délégation de la CE en Egypte, cette étude montre que si ses effets et ses impacts sont mitigés, la coopération n'en constitue pas moins un outil diplomatique d'avenir qui, en se concentrant davantage sur l'objet premier du développement qu'est la lutte contre la pauvreté, pourrait être particulièrement adapté au contexte de la globalisation.

**Mots clefs :** Union européenne, Diplomatie, Coopération, Aide au développement, Puissance Civile

## **Abstract:**

Taking into account the growing European diplomacy through the numerous tools linking the EU to its international environment, the present study aims to assess how the European development aid may represent a genuine diplomatic tool to the Union as a soft power, i.e. whether it could be an efficient tool for the EU to influence its international environment even deprived of a traditional military force. Firstly, the study shows the importance given to the cooperation among the EU's external policy tools, then it explores how its functioning is strictly conditioned by the CFSP's goals defined by member states. Finally, considering the activities of the delegation of the European Commission in Egypt, the study suggests that although its effects seem to be uncertain, cooperation still remains a promising diplomatic tool which could particularly suit the context of globalization ; this to the condition that it focuses more on the very goal of development : the fight against poverty.

**Key words :** European Union, Diplomacy, Cooperation, Development Aid, Soft Power

## Introduction

A ceux qui mettaient en doute la réalité de la diplomatie européenne, l'Ambassadeur européen en Egypte répondait au cours d'une conférence donnée à des étudiants de l'Université Américaine du Caire « every internal policy has an external dimension »<sup>2</sup> tâchant ainsi par l'évidence de convaincre une assistance sceptique, mais révélatrice de l'opinion commune, quant à la réalité de la politique extérieure européenne. De fait, la remise en cause de l'existence d'une diplomatie européenne est aussi largement reprise par certains chercheurs tel Kaspi qui qualifie l'Union Européenne (UE) de « nain politique », et estime qu'« il n'y a pas de politique étrangère qui vaille pour l'UE toute entière »<sup>3</sup>. Il est vrai que l'intergouvernementalité qui caractérise le fonctionnement de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC) de l'UE, laisse à penser qu'elle n'est qu'un outil de ses Etats Membres peu enclins à se défaire de ce pouvoir régalien s'il en est et ce, bien que la PESC fût sacralisée comme l'un des trois piliers de l'UE par le Traité de Maastricht. De plus, à l'heure d'une Europe à 27 Etats membres la question se pose de savoir si le principe de l'intergouvernementalité peut encore lui permettre de parler d'une seule voix, ayant en tête tout particulièrement son incapacité à se mettre d'accord sur la question de l'Irak en 2003. Aussi, l'image d'une Commission européenne (CE) censée veiller à préserver les intérêts de l'Union mais reléguée à celui de simple exécutant des décisions du Conseil renforce l'interprétation des réalistes selon qui la PESC ne serait finalement qu'un outil des Etats membres plus qu'une affirmation de l'UE, en même temps que cela altère la visibilité de la diplomatie européenne, les tiers ne sachant bien qui cette dernière représente<sup>4</sup>. Encore, l'absence de moyens militaires et de force de coercition convaincants laisse à penser que l'UE n'a pas les moyens de peser à côté des acteurs étatiques traditionnels des relations internationales. Privée de cohérence interne et d'autonomie comme de moyens de pression suffisants, souffrant d'un manque de visibilité, on pourrait en effet se demander si une diplomatie européenne peut exister ou encore, si parler de politique étrangère européenne est un abus de langage qui ne serait propre qu'à une vision stato-centrée<sup>5</sup>.

Mais Petiteville a tôt fait de balayer doutes et critiques en rappelant que par politique internationale de l'UE on entend « l'ensemble des actions, discours et procédures imputables à l'UE, destinés à produire un effet dans le champ international, quel qu'en soit le pilier de référence » et d'ajouter que « la politique internationale de l'UE englobe donc l'ensemble de ses politiques externes (PESC, Politique Européenne de Défense -PED-, politique commerciale, politiques de coopération »<sup>6</sup>. Petiteville invite ainsi à « se départir d'une conception étroite de la diplomatie et (à) aborder l'ensemble des instruments d'action extérieure de l'UE »<sup>7</sup>. Il convient ainsi de ne pas réduire la

2 S.E. Dr. Ebermann, chef de délégation de la Commission Européenne en Egypte, « the EU's Foreign Policy », Conférence à l'Université Américaine du Caire (AUC), 15 avril 2008

3 Duroselle et Kaspi (2001) cité dans Petiteville p.13

4 On pourrait rappeler ici à titre d'illustration, quoique d'une autre époque, la célèbre citation de Kissinger « Who do I call if I want to call Europe? »

5 Petiteville p.21

6 Ibid pp.18-19

7 Ibid p.15

politique extérieure de l'UE à la PESC et à ses difficultés mais au contraire d'observer largement les moyens d'expression de l'UE sur la scène internationale. A ce titre on pourrait mentionner l'usage de sanctions économiques qui constitue sans aucun doute une forme de coercition très actuelle. Aussi, il faut considérer l'argument de l'Ambassadeur Ebermann qui considère que par essence une entité se définit par son monde extérieur et puis, considérant la théorie de l'intégration, reconnaît qu'une simple union douanière implique par ses politiques commerciales la prise de décisions à l'égard de pays tiers qui constituent une politique extérieure, sans compter que ce premier niveau d'intégration, largement dépassé par l'UE, peut être très symbolique puisque le point de départ potentiel d'un processus d'unification et d'affirmation sur la scène internationale comme le fut le Zollverein pour la future Allemagne. Finalement, il suffirait de s'appuyer sur la définition de la politique étrangère telle que celle donnée par Charillon et reprise par Battistella<sup>8</sup> : « l'instrument par lequel un Etat tente de façonner son environnement politique international, par lequel il tente d'y préserver les situations qui lui sont favorables et d'y modifier les situations qui lui sont défavorables » pour affirmer qu'une politique étrangère européenne existe bien.

Il n'en reste pas moins que sa mise en oeuvre, c'est à dire la diplomatie qui est associée, revêt une forme particulière à commencer parce qu'elle ne peut être considérée justement comme étatique, et aussi parce que la politique extérieure est intimement liée aux questions de sécurité (comme le rappelle l'acronyme PESC) et que dans le cas de l'UE celles-ci ne reposent pas sur une force de défense traditionnelle, puisque l'armée européenne, quoi qu'en élaboration si l'on observe les récents développements de la Politique Européenne de Sécurité Défense (PESD), est encore à un stade embryonnaire. De l'idée d'influence essentiellement non coercitive provient le qualificatif de « puissance civile » communément attribué à l'UE et lancée par Duchêne<sup>9</sup>, l'Ambassadeur Ebermann la qualifiant lui de « very strong soft power ». Il nous intéresse donc ici de voir de quelle manière cette super puissance civile se comporte à l'international pour atteindre ses objectifs de politique extérieure. A ce titre, le versant coopération évoqué précédemment paraît une manifestation exemplaire de cette diplomatie, celui-ci étant considéré comme l'une des plus anciennes manifestations de l'action de l'UE à l'internationale au même titre que la politique commerciale<sup>10</sup> et que celui-ci dépasse largement le cadre de la PESC, puisque communautarisé depuis le traité de Maastricht<sup>11</sup>. Dimension incontournable des principales politiques extérieures comme des accords d'association régionaux (accords ACP, partenariat EuroMéditerranéen, Politique Etrangère de Voisinage, etc.), l'aide extérieure apparaît ainsi au coeur des stratégies de politiques extérieures de l'UE si ce n'est l'un de ses outils principaux. C'est ainsi que Petiteville décrit ce qu'il appelle la « diplomatie coopérante européenne »<sup>12</sup>.

Mais jusqu'à quel point ce type d'action peut-il parvenir à répondre à la définition de Charillon? La coopération peut-elle être considérée comme un moyen de mise en oeuvre des

8 Battistella p.323

9 Duchêne (1973) cité dans Petiteville p.209

10 Petiteville p.98

11 Zampini-Fiorini et Lefaux p.75

12 Petiteville p.97

décisions de politique extérieure et de sécurité, comme par exemple la lutte contre le terrorisme et la migration clandestine? Est-ce là un choix délibéré de construire une nouvelle forme exemplaire de diplomatie, plus pacifique, et de montrer qu'une diplomatie peut exister sans moyen de pression militaire, ou n'est-ce là que la manifestation de l'impuissance militaire de l'UE? Si l'on part du postulat de l'existence de la diplomatie européenne et que son versant coopération est l'une de ses expressions majeures, nous sommes alors en droit de nous demander comment se traduisent les décisions de politiques extérieures de l'UE au travers de ses programmes d'aide au développement et surtout quels en sont les résultats. Considérant la coopération comme l'ensemble des politiques d'aides économique, financière, culturelle et technique mise en oeuvre à l'échelle internationale, nous nous concentrons ici sur son versant le plus visible qu'est l'aide publique au développement (APD). Nous précisons aussi que l'aide au développement de source privée n'entre pas dans le champ de cette étude. Notre hypothèse, est ainsi que l'aide au développement telle que mise en oeuvre par l'UE est un outil diplomatique lui permettant de façonner ses relations avec « l'extérieur » et qui contribue à préserver ses intérêts et sa sécurité comme elle en fait un acteur influent qui compte sur la scène internationale.

Pour tâcher de confirmer cette hypothèse nous allons voir de quelles manières les décisions prises au niveau politique se retrouvent dans la mise en oeuvre de l'aide européenne sur le terrain et évaluer leurs effets. Pour cela nous choisissons comme cadre d'étude la délégation de la Commission européenne en Egypte et la gestion des programmes dont elle a la charge. L'Egypte, en plus d'être au coeur de la question du développement, est en effet un pays partenaire clé de l'UE, tant par sa position dans le Monde arabe que dans le processus de Barcelone comme l'a montré récemment la co-présidence de la nouvelle Union pour la Méditerranée par le président Moubarak.

Aussi avant de pouvoir débattre et de conclure sur la pertinence de l'usage de la coopération comme outil diplomatique ainsi que de ses limites et de ses défis notamment à l'heure de l'affirmation de la PESD, nous allons développer les points suivants: La Partie I a pour objet de préciser quelle est la place de l'aide au développement parmi l'ensemble des moyens d'actions de la diplomatie européenne. La Partie II présente ensuite les caractéristiques et le fonctionnement de l'aide au développement de l'UE et les confronte à l'environnement international. Son objectif est de voir la place de l'aide européenne sur la scène internationale et comment se déclinent les objectifs de la PESC dans le fonctionnement de l'aide. La Partie III analyse enfin les actions de développement de la CE dans le cadre de sa délégation en Egypte, son objectif étant d'évaluer les effets concrets et les impacts de l'aide européenne sur le terrain et de voir s'ils répondent aux objectifs de la diplomatie européenne.

## **Partie I – Place de l'aide au développement dans l'arsenal diplomatique européen**

### **I.1 La diplomatie européenne, rappel historique**

L'idée de politique extérieure et de sécurité commune européenne n'est pas une nouveauté. Comme le rappelle Petiteville<sup>13</sup>, on peut en effet considérer le projet de Communauté Européenne de Défense (CED) comme un premier signal de la volonté de rapprocher les politiques étrangères des futurs Etats membres, bien que son échec ait en même temps souligné le caractère sensible de ce rapprochement dans le domaine de la défense. Aussi, même s'il faudra attendre 1999 pour ressusciter la CED avec le lancement de la Politique Européenne de Défense, la volonté de peser d'une même voix sur la scène internationale semble bien présente dès les premiers temps de la construction européenne. Par la suite, cette volonté a continué de s'exprimer, portée par les évolutions internes propres à la construction européenne ainsi que par l'environnement international. En effet, selon le Ministère des Affaires Etrangères français<sup>14</sup>, le rapprochement des politiques étrangères européennes est dû notamment à l'apparition d'une meilleure connaissance mutuelle entre les Etats européens liée à l'intégration ainsi qu'à l'affirmation de nombreux intérêts communs mais répond aussi aux grandes évolutions du contexte international dont la fin de la guerre froide et la crise des Balkans auxquelles on peut bien sûr ajouter la menace terroriste renforcée depuis le 11 septembre 2001 et la guerre en Irak en 2003. Au bout de ce processus, on trouve finalement le consensus obtenu à Lisbonne en décembre 2007 autour de la nécessité d'offrir à l'UE les moyens d'une véritable politique étrangère commune.

#### **I.1.1 La Coopération Politique Européenne**

Mais voyons plus en détail les principales évolutions de ce que l'on nommera la diplomatie européenne. Le premier fait majeur est le développement à partir de 1970 de la Coopération Politique Européenne (CPE). En effet jusque là, les traités avaient contourné l'obstacle politique en se concentrant sur l'intégration économique<sup>15</sup> et c'est suite au sommet de la Haye de 1969, dans le contexte de l'entrée du Royaume-Uni et du départ du Général de Gaulle, qu'a été proposé par les Ministres des Affaires étrangères des Etats membres l'idée de commencer à développer « la coopération dans le domaine de la politique étrangère ». C'est ainsi que naît officiellement en octobre 1970, suite au rapport Davignon, la Coopération Politique Européenne qui pour Petiteville a constitué un apprentissage de la diplomatie collective et l'amorce informelle d'une européanisation des diplomaties des Etats Membres<sup>16</sup>.

En effet, bien que « soigneusement tenue à distance des institutions communautaires »<sup>17</sup>, la

13 Petiteville p.23

14 Ministère des Affaires étrangères (2006) p.80

15 Ibid p.81

16 Petiteville pp. 24-25

17 Ibid p.26

CPE a eu pour effet de mettre en réseau les appareils diplomatiques des Etats membres en établissant un système de consultation s'appuyant sur des rencontres régulières des ministres des Affaires étrangères ou de leurs directeurs politiques, la constitution de groupes de travail ainsi que la mise en place d'un réseau permanent des « correspondants européens » (réseau COREU) et surtout en établissant la règle de la consultation préalable. Le système offert par la CPE, qui régit pendant plus de vingt ans la politique étrangère européenne vis-à-vis des grands événements internationaux, tels que les artefacts de la guerre froide ou les conflits proche-orientaux, a ainsi offert aux pays européens de se familiariser avec la coopération diplomatique et leur a valu selon Petiteville de parvenir à harmoniser leurs diplomaties. Parmi les réalisations de la CPE on peut compter notamment le succès remporté par les Européens lors de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ou encore leur capacité à s'entendre sur une déclaration commune sur le Proche-Orient à Venise en 1980. De plus, c'est au cours de cette période que l'Europe commence à mettre en place un système de sanctions économiques qui constitue aujourd'hui encore l'un de ses outils de pression les plus importants.

Néanmoins, malgré l'élaboration de ce cadre significatif de fonctionnement, la CPE montre des limites importantes, notamment du fait de son aspect trop aléatoire, de son manque de réactivité ou de son inefficacité face à la guerre dans les Balkans et qui finalement sonnera son glas. Il n'en reste pas moins que son plus grand achèvement aura été de mettre en place les fondations de la politique étrangère européenne commune puisqu'elle est considérée comme la mère de la PESC.

### I.1.2 La Politique Extérieure et de Sécurité Commune

Ainsi encore une fois, c'est le contexte international et les évolutions internes propres à la construction européenne qui vont pousser les dirigeants européens à franchir le cap de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune et de l'instituer en un pilier de l'UE par le Traité de Maastricht. Selon le Ministère français des Affaires Etrangères, la PESC est ainsi « l'aboutissement logique des vingt années de coopération politique européenne et une étape résolument nouvelle et ambitieuse »<sup>18</sup>. Les changements majeurs apportés par le nouveau traité, en plus d'offrir le cadre institutionnel unique qu'est désormais l'Union européenne et dont la PESC constitue le second pilier, réintroduisent la question de « la définition à terme d'une politique de défense commune » et affirment la notion de « positions communes » desquelles les Etats membres ne peuvent désormais plus se désolidariser. Il n'en reste que la PESC demeure un instrument régi par l'intergouvernementalité qui montre que la diplomatie européenne n'est pas prête de se substituer à celles des Etats membres. Elle est même désormais institutionnellement mise à l'écart du pilier communautaire.

La PESC traduit donc une institutionnalisation de la politique extérieure européenne mais avec la volonté des Etats membres de garder un contrôle intergouvernemental. Toutefois, pour Petiteville, cette apposition de la PESC au pilier communautaire a permis de l'en rapprocher, plus

<sup>18</sup> Ministère des Affaires étrangères (2006) p.82

qu'elle ne l'en a séparé, notamment en formalisant les rapports entre le Conseil et la Commission<sup>19</sup>. De plus, les évolutions apportées par les traités d'Amsterdam et de Nice, introduisant, quoi qu'à « dose homéopathique », la règle de la majorité qualifiée et conduisant à la communautarisation du budget de la PESC et surtout la nomination d'un haut représentant de la PESC en 1999, montrent le surcroît de légitimité accordée à l'idée de politique étrangère européenne apporté par le traité de Maastricht dont Petiteville dit qu'il y a bien « un avant et un après »<sup>20</sup>.

### I.1.3 La préoccupation sécuritaire

En parallèle de ce processus d'institutionnalisation de la politique extérieure de l'UE au travers de la PESC, il convient de souligner la réaffirmation de la question de la défense commune avec en toile de fond notamment la crise yougoslave qui pousse les Etats membres à prendre conscience de leur incapacité à répondre individuellement aux crises internationales. Ainsi, évoquée seulement dans le traité de Maastricht, la PESD devient un outil majeur de la PESC à partir du Conseil européen de Cologne de juin 1999. Celle-ci a pour vocation d'offrir à l'UE une capacité autonome de gestion des conflits et ne revêt pas pour mission la protection du territoire européen, prérogative exclusive des Etats membres jusqu'à ce que le conseil en décide autrement comme cela est spécifié dans le traité de Maastricht. Sa création affirme donc les ambitions internationales de l'UE ainsi que sa spécificité notamment en montrant son intérêt pour la gestion de crise et l'interventionnisme « militaro-humanitaire »<sup>21</sup>.

Mais la question sécuritaire grandissante depuis la fin de la guerre froide et renforcée par les attentats de septembre 2001 ainsi que par l'élargissement qui fait que « l'UE borde un arc d'instabilité de la Biélorussie aux Balkans<sup>22</sup> », fait prendre conscience aux Européens du besoin de stabiliser leurs frontières et « déplacent l'attention communautaire vers l'agenda extérieur<sup>23</sup> ». Cela les pousse à adopter de nouveaux outils à destination notamment de leurs voisins proches et dont l'objet est de créer un espace commun de prospérité et de sécurité. C'est ainsi que dès 1995 est lancé à Barcelone le partenariat euroméditerranéen avec les voisins du sud puis qu'en 2003, à la veille de l'élargissement à dix nouveaux pays, on évoque le concept d'Europe élargie qui aboutira en 2004 au lancement de la Politique Etrangère de Voisinage (PEV), reprenant en partie les objectifs stratégiques de sécurité européenne définis pour la première fois en décembre 2003<sup>24</sup>.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que parmi les moyens développés par la PEV, se trouve renforcée la coopération à destination des pays du Sud et de l'Est de l'Europe. En effet, la coopération compte parmi les plus anciens outils d'action de l'UE sur la scène internationale et son développement semble aller de pair avec celui de la diplomatie européenne. Les premiers accords

19 Petiteville p.38

20 Ibid p.36

21 Ibid p.51

22 Crisis Group 2005a p.4

23 Delcourt dans Alternative Sud

24 Site de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm)



ACP (Afrique-Caraïbes et Pacifique) remontent en effet à l'accord de Yaoundé de 1964 et la question du développement ne fera que s'affirmer en particulier avec sa mondialisation à la fin de la guerre froide.

Ainsi, la politique extérieure de l'Union européenne n'a cessé de s'étoffer et de s'affirmer au cours des dernières décennies au fil des développements internationaux et de son propre processus d'intégration et que, bien qu'encore sujette à de nombreuses critiques du fait de ses lacunes, son processus de construction montre une volonté de plus en plus forte des européens de parler d'une seule voix. C'est ainsi que les observateurs du International Crisis Group, soulignant la volonté de s'entendre sur la première stratégie de sécurité européenne en décembre 2003 après la mésentente au sujet de la crise irakienne, notent qu'« au delà des difficultés rencontrées et des débats qui demeurent sur des thématiques sensibles, l'UE parvient de plus en plus à parler d'une seule voix »<sup>25</sup>.

## **I.2 Acteurs et structure de la diplomatie européenne**

Il ressort de l'étude de la construction de la diplomatie européenne la diversité de ses outils et de ses protagonistes au sein même de l'Union européenne. Aussi, avant de passer en revue l'ensemble de ses moyens d'action et d'y évaluer la place donnée à l'aide au développement, nous allons tenter de présenter ici ses protagonistes et les règles qui régissent son fonctionnement, notamment sa dualité intergouvernementale et communautaire.

### **I.2.1 Le Conseil : l'intergouvernementalité**

Le Conseil est l'organe décisionnel le plus important de l'UE. L'article 4 du TUE précise ainsi que « le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires et en définit les orientations politiques générales ». Au titre de la PESC, ou lorsqu'il réunit les ministres des Affaires étrangères des Etats membres en Conseil des Relations Extérieures, il est donc chargé d'en définir les stratégies communes, ce qui fait de la PESC l'expression de l'intergouvernementalité et justifie son érection en un second pilier bien distinct du pilier communautaire. Cette fonction, quoique formalisée seulement par Maastricht, est toutefois présente depuis les premiers temps du Conseil puisque dès 1974 il se réunissait aussi au titre de la CPE.

Le Conseil définit ainsi les principes et orientations générales et décide des stratégies communes de la PESC que la présidence a pour rôle de représenter. Le conseil dispose d'un secrétariat dont le secrétaire général devient également à partir de 1999 Haut Représentant pour la PESC, ce qui contribue à renforcer la représentation diplomatique et la visibilité internationale de l'UE. Le secrétariat est divisé en neuf Directions Générales dont une est allouée aux questions de

---

25 Crisis Group (2005b)

Relations Extérieures<sup>26</sup>. De plus le secrétariat du Conseil dispose de représentants spéciaux et d'unités de soutien spécifiques en relation avec les affaires extérieures. C'est le cas du comité politique qui constitue selon le International Crisis Group l'organe central de la PESC-PESD<sup>27</sup> et de l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide chargé d'améliorer la rapidité du processus décisionnel de l'UE en temps de crise. La représentativité des Etats membres dans les fonctions du secrétariat est assurée par le Comité Permanent de leurs représentants (le COREPER), quoique Petiteville note que du fait de la lourdeur décisionnelle, les Etats membres ont parfois tendance à s'entendre en comité restreint en parallèle de la PESC<sup>28</sup>.

Ainsi le rôle du Conseil est d'exprimer la volonté des Etats membres qui se manifeste selon les règles de l'intergouvernementalité et dont la PESC est en ce sens le produit. Toutefois, nous allons voir à présent que le rôle de la Commission Européenne est essentiel, bien sûr dans la mise en oeuvre de la PESC, mais aussi dans sa préparation.

## I.2.2 La Commission Européenne

### *1.2.2.1 La CE et la PESC*

En tant qu'organe exécutif de l'UE, la Commission doit mettre en oeuvre les décisions du Conseil mais, alors que son rôle fondamental est aussi de s'assurer de leur conformité aux traités et aux intérêts de l'Union, elle a gagné peu à peu sa place dans le processus de définition de la PESC notamment en obtenant formellement un droit de proposition. Sa présence au conseil est ainsi formalisée dès 1981<sup>29</sup> alors qu'elle avait été jusque là peu à peu intégrée aux travaux de la CPE notamment « en raison des interférences inévitables entre la CPE et les relations économiques extérieures de la Communauté »<sup>30</sup>. C'est ainsi que l'article 27 du TUE affirme que la « CE est pleinement associée aux travaux de la PESC ». Puis, avec la communautarisation du budget de la PESC lors du traité d'Amsterdam<sup>31</sup>, la CE se voit attribuer la gestion de celui-ci et ses moyens d'action en matière de Politique Extérieure comme son influence sur son versant intergouvernemental semblent encore s'affirmer.

### *1.2.2.2 la CE des relations extérieures*

Cinq commissaires européens sont liés aux affaires extérieures de l'UE et constituent ensemble le groupe des commissaires chargés des relations extérieures. Ce groupe présidé par le président de la Commission et secondé par le Commissaire aux relations extérieures, actuellement Madame Ferrero-Waldner, participe aux réunions du Conseil des ministres des Affaires étrangères<sup>32</sup> et mobilise six

26 Cf. Annexe A

27 Crisis Group (2005b) p.18

28 Petiteville p.49

29 Ibid p.38

30 Ibid p.27

31 Sauf opération à caractère militaire ou décision spéciale du Conseil comme précisé sur le site de la CE consulté en août 2008: <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/a19000.htm#a19004>

32 Crisis Group (2005b) p.6

Directions Générales (DG) et services qualifiés par la CE de «relations extérieures»<sup>33</sup>.

- la DG Relations Extérieures et Politique Européenne de Voisinage (DG RELEX). Elle est elle-même subdivisée en plusieurs directorats dont le A est en charge des questions relatives à la PESC -y compris la prévention des crises et la gestion des conflits qui fait l'objet d'une unité spéciale- et le B en charge des relations multilatérales et des questions de Droits de l'Homme. Elle dispose aussi d'un groupe de travail dédié au développement et à la mise en oeuvre de la PEV<sup>34</sup> et d'un mécanisme de réponse rapide<sup>35</sup>.
- la DG Développement (DG DEV): est en charge de développer les politiques de coopération et de développement de l'UE à l'égard des 77 pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) régies par les accords de Cotonou de 2000.
- la DG Commerce Extérieur qui met en oeuvre la politique de commerce extérieur de l'Union européenne, dont les accords de commerce avec les pays tiers qui incluent systématiquement des clauses de respect des Droits de l'Homme.
- la DG Affaires économiques et monétaires, qui représente la Commission au sein des institutions et forum financiers internationaux.
- la DG élargissement: est responsable de la gestion et de la mise en oeuvre des stratégies de préaccession des pays candidats à l'entrée dans l'UE.
- La CE considère, en plus des cinq DG précédentes l'Office de l'Aide Humanitaire de la CE (ECHO), sous la direction du Commissaire Michel en charge de la DG DEV, comme service à part entière des relations extérieures. A ce compte on peut aussi d'ores et déjà mentionner l'office de coordination de l'aide européenne (EuropeAid) qui, lui, est sous la direction de la Commissaire Ferrero-Waldner et sur lequel nous reviendrons plus largement par la suite.

A ces services de relations extérieures propres à la CE, il faut aussi ajouter le réseau des délégations de la CE présentes dans plus de 130 pays dans le monde et qui, bien qu'elles soient en charge avant tout de la représentation des intérêts communautaires de l'UE, se voient confier une importance grandissante notamment depuis la phase de déconcentration survenue suite à la réforme du management de l'assistance extérieure de 2000 qui a contribué à renforcer significativement leurs effectifs et attribué de nouvelles tâches dont celle d'informateur du siège.

### *1.2.2.3 Importance relative de la CE dans la diplomatie européenne*

Ainsi, si la CE n'a pas de pouvoir formel dans l'élaboration de la PESC autre que celui de siéger lors du Conseil, elle dispose de nombreux outils très diversifiés qui touchent aux relations extérieures et dont elle a la quasi exclusivité, notamment en ce qui concerne le commerce et l'aide humanitaire et au développement<sup>36</sup>. Le Crisis Group précise qu'en plus de bénéficier d'une influence

33 Site de la CE consulté le 21 Août: [http://ec.europa.eu/world/commissioners/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/commissioners/index_fr.htm)

34 Crisis Group (2005b) p.12

35 Ibid p.14

36 Ibid p.13

grandissante dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la PESC, la CE contrôle de nombreuses ressources et instruments de politique extérieure de l'UE et que cela est sa force vis-à-vis du Conseil, qui de surcroît est l'objet de bien plus de contraintes politiques. La CE s'affirme donc bien comme un acteur d'une diplomatie européenne qui entend compter sur la scène internationale comme un « acteur mondial » notamment grâce à son « large éventail d'instruments de politiques étrangères particulièrement adaptés aux défis d'aujourd'hui »<sup>37</sup>.

A cela on pourrait ajouter que la CE est présente dans certaines régions du monde délaissées par les Etats membres et s'y trouve ainsi le seul acteur européen, ou encore, que l'on voit désormais le président de la CE siéger lors d'événement tel que le G8<sup>38</sup> aux côtés des dirigeants des plus grandes puissances de ce monde. Ainsi, on peut d'ores et déjà remettre en cause l'image d'une CE subordonnée purement et simplement aux volontés du Conseil et simple sous-traitant de ses décisions. S'il est une dépendance au Conseil évidente en terme de définition des grandes orientations et des stratégies de politique extérieures de l'UE, la marge de manoeuvre en politique étrangère de la CE est importante et grandissante, considérant notamment que nombre des outils de la diplomatie européenne sont en fait communautaires.

### I.2.3 Le Parlement Européen

Malgré ses requêtes répétées, le parlement n'a pas réussi à s'imposer comme un acteur de poids dans la diplomatie européenne<sup>39</sup> et l'article 21 du TUE ne lui alloue qu'un rôle de consultation, le Conseil, le Haut Représentant et la CE devant lui faire rapport des évolutions relatives à la PESC. L'outil d'influence majeur du Parlement dans ce domaine reste donc le vote du budget communautaire en ce qui concerne l'aide extérieure. Pour Molinier en effet « le pouvoir de réformation budgétaire a été le principal instrument utilisé par le Parlement européen pour renforcer sa position et étendre son influence »<sup>40</sup>.

De plus, même si ses pouvoirs en matière de politiques extérieures restent limités, le parlement est actif dans ce domaine. Hormis la mise en place d'un Comité Affaires Etrangères, Droits de l'Homme et PESD, le parlement présente une activité spontanée considérable dans le domaine des Affaires étrangères<sup>41</sup>, notamment en produisant de nombreux rapports ainsi que par l'adoption de résolutions qui peuvent avoir une forte répercussion à l'international comme l'a montré l'épisode de la résolution du 17 janvier 2008 concernant la situation des Droits de l'Homme en Egypte. Ainsi selon Petiteville, une des plus grandes réalisations du Parlement est de s'être imposé comme le gardien d'une intransigeante diplomatie européenne des Droits de l'Homme.

37 Site de la CE consulté le 21 Août: [http://ec.europa.eu/world/commissioners/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/commissioners/index_fr.htm)

38 Le président de la CE est un membre informel des sommets du G7-8 depuis 1977, lors de son troisième sommet

39 Petiteville p.39

40 Molinier p.198

41 Ibid

#### I.2.4 Le rapport entre intergouvernementalité et communautarisation

Une particularité de la diplomatie européenne est donc de se trouver partagée entre deux acteurs principaux aussi différents que le Conseil et la Commission. Pour Petiteville cette particularité de la concurrence entre ces deux acteurs a été en partie régulée par le traité de Maastricht qui a permis de clarifier les relations entre le Conseil et la Commission<sup>42</sup>, même si pour le Crisis Group cela reste encore vecteurs de problèmes de cohérence et de coordination<sup>43</sup>. Le fonctionnement de la diplomatie européenne a donc la particularité majeure de se trouver à cheval entre un fonctionnement intergouvernemental, qui serait incarné en la PESC, et un versant communautaire qui regrouperait l'ensemble des instruments dont la CE a le contrôle et en particulier le commerce et l'aide extérieure.

Toutefois, rappelons que pour Petiteville, le traité de Maastricht, bien qu'instituant la PESC en un pilier distinct du pilier communautaire, a contribué au rapprochement de ces deux piliers. De plus, au delà de la seule considération de la communautarisation du budget de la PESC, la clarification des rapports entre CE et Conseil ainsi que les modifications apportées par les traités suivants, avec en point d'orgue le traité de Lisbonne, semblent opérer discrètement un glissement des Affaires Extérieures vers plus de communautarisation. On peut considérer pour cela l'introduction progressive, même à « dose homéopathique » pour reprendre le qualificatif de Petiteville, de la règle de la majorité qualifiée dans les traités d'Amsterdam et de Nice, mais de manière beaucoup plus significative dans le traité de Lisbonne où la plupart des décisions du conseil se prendraient par ce mode<sup>44</sup>. De plus, quoi que toujours soumis à sa ratification par tous les Etats membres et en particulier l'Irlande, le traité de Lisbonne, hérité du projet échoué de traité constitutionnel<sup>45</sup> marquerait une avancée décisive avec la création d'un poste unique de Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>46</sup> soumis au contrôle partagé du Conseil et du Président de la CE<sup>47</sup>. Il est d'ailleurs à noter que la création de ce poste, alors intitulé Ministre des Affaires étrangères, n'avait pas suscité de grandes résistances lors des négociations du traité constitutionnel, les Etats membres ayant atteint avec peu de difficulté un consensus sur ce point<sup>48</sup>. Ce Haut Représentant s'appuierait sur un service d'action extérieure constitué de personnels de la CE, du secrétariat du Conseil et de diplomates des Etats membres ainsi que sur le réseau actuel des délégations de la CE devenant ainsi délégations de l'UE, celle-ci gagnant sa personnalité juridique internationale à part entière. Néanmoins toutes ces avancées, portées sans aucun doute par la prise de conscience des Etats membres du besoin d'améliorer le processus décisionnel d'une Europe à 27, se heurtent toujours aux réticences des Etats membres d'abandonner leurs prérogatives dans le versant

---

42 Petiteville p.46

43 Crisis Group (2005b) p.5

44 La documentation française 2008b

45 Petiteville p.183

46 La documentation française 2008b

47 Crisis group (2005b) pp.7-8 / Cf. Annexe B

48 De Ryut J. (ancien ambassadeur belge à l'OTAN)

intergouvernemental de la diplomatie européenne, ces évolutions reflétant pour le Crisis Group « des ambitions bien plus qu'une réalité »<sup>49</sup>.

### I.3 Les outils de la diplomatie européenne

Nous avons vu jusqu'à présent les différents acteurs de la politique extérieure européenne ainsi qu'un aperçu de la diversité des outils à leur disposition. Nous avons vu aussi que la PESC ne constitue finalement que la partie émergée de l'action internationale de l'UE qui se complète de nombreux instruments communautaires. Pour Petiteville « il est même assez courant que les instruments communautaires compensent le creux de la PESC et substantialisent ainsi la diplomatie européenne »<sup>50</sup>. Afin de bien comprendre comment s'articule l'aide au développement parmi les différents moyens d'expression de la diplomatie européenne, nous en présentons ici une synthèse.

#### I.3.1 La PESC

La PESC constitue le cadre structurel de l'action de l'Union européenne dans le champ des relations internationales et doit permettre à l'UE « d'engager une action conjointe lorsque les intérêts de l'Union, dans son ensemble, sont en jeu<sup>51</sup> ». Nous avons vu qu'elle représente la part intergouvernementale des Relations Extérieures de l'UE et constitue à ce titre le quasi-monopole du Conseil. Celui-ci quand il se réunit établit les *stratégies communes*, principes et lignes directrices de la PESC qui sont ensuite déclinés par lui ou le Conseil des ministres en *positions* et *actions communes*. Une fois les positions communes adoptées, les Etats membres doivent veiller à ce que leurs politiques nationales soient cohérentes avec celles-ci. C'est ce que l'on appelle la clause de loyauté. Parmi les stratégies adoptées au titre de la PESC on peut noter l'adoption de la Stratégie Européenne de Sécurité adoptée par le Conseil en décembre 2003.

Depuis 1999, la PESC s'est aussi enrichie de la Politique Européenne de Sécurité Défense qui a pour objectif d'offrir à l'UE un outil autonome de gestion des conflits internationaux et non pas de défendre le territoire européen, le traité de Maastricht mentionnant explicitement que ce domaine reste de l'exclusivité des Etats membres jusqu'à ce que le Conseil en décide autrement. De plus la PESD s'appuie depuis juillet 2004 sur l'Agence européenne de défense (AED).

La PESC permet donc de coordonner l'ensemble des actions ayant un lien à l'international. Pour assurer l'efficacité et l'amélioration de cette coordination, la PESC s'est dotée d'un Haut Représentant chargé de veiller et de permettre la cohérence des actions extérieures de l'Union. La PESC chapeaute ainsi l'ensemble des politiques extérieures de l'UE, ce qui implique que toute action de l'UE prise au titre des affaires extérieures doit être conforme à la PESC et aux décisions du conseil comme spécifié à l'article 11 du TUE.

49 Crisis Group (2005b) p.21

50 Petiteville p.97

51 Site de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/world/what/external\\_relations/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/what/external_relations/index_fr.htm)

### I.3.2 La Politique Commerciale

Aujourd'hui première puissance commerciale mondiale, l'UE tire de sa politique commerciale l'un de ses outils les plus influents à l'égard du reste du monde. De fait, la puissance commerciale européenne semble l'aboutissement logique de la raison d'être de la construction européenne. Pour Petiteville, « parce que l'intégration européenne s'est fondée pendant un demi-siècle sur des projets de facture essentiellement économique, c'est tout d'abord dans les relations économiques internationales que l'UE a affirmé sa présence au monde »<sup>52</sup>. Il est aussi à souligner la précocité et l'apparente facilité avec laquelle les Etats membres ont pu déléguer leur pouvoir en matière de négociations commerciales, la voix unique à l'OMC en constituant la parfaite illustration, même en considérant qu'une union douanière implique nécessairement une communautarisation des relations commerciales internationales<sup>53</sup>. Cela étant, la place prépondérante du commerce dans les affaires de l'UE fait que sa politique commerciale se retrouve au coeur du dispositif d'action international de l'Europe, Petiteville rappelant que toutes les politiques externes de l'UE intègrent des accords commerciaux. L'UE a ainsi deux axes pour sa politique commerciale, l'un s'appuyant sur les travaux de l'OMC et l'autre s'exprimant au travers des accords bilatéraux ou régionaux<sup>54</sup>.

L'UE tire donc de son statut d'acteur majeur du commerce international une influence considérable dans le champ des Relations internationales, puisqu'elle dispose ainsi d'un argument de poids dans les négociations des accords commerciaux qui, en contrepartie de l'accès au marché unique, peut se permettre d'imposer des clauses relatives aux respects des Droits de l'Homme ou même depuis 2003 à la non prolifération d'armes de destruction massive ce qui constitue des tentatives évidentes de contrôle de l'environnement international de l'UE<sup>55</sup>.

### I.3.3 L'aide humanitaire et au développement

Au côté de la politique commerciale, on trouve parmi les principaux outils d'action internationale communautarisés, l'aide dite extérieure qui regroupe l'aide humanitaire et au développement. En effet Zampini-Fiorini et Lefaux rappellent que « le traité de Maastricht érige la politique de coopération au développement en politique communautaire à part entière, distincte de la politique commerciale commune dans laquelle elle s'insérait jusqu'alors »<sup>56</sup>, Petiteville précisant que la coopération compte avec la politique commerciale, comme la plus ancienne politique extérieure de l'UE<sup>57</sup>. Si ses objectifs affichés sont « le soutien à la croissance et au développement durables dans les pays bénéficiant de ces mesures, afin qu'ils disposent des ressources nécessaires à l'éradication de la

52 Petiteville p.153

53 Zampini-Fiorini et Lefaux p.75

54 Site internet de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/world/what/external\\_relations/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/what/external_relations/index_fr.htm)

55 Crisis Group p.12

56 Zampini-Fiorini et Lefaux p.75

57 Petiteville p.98

pauvreté »<sup>58</sup>, on peut compter aussi parmi ses intentions le soutien aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'intégration régionale, voire la prévention et la résolution des conflits. En effet pour Petiteville si l'aide était prévue à l'origine comme une coopération privilégiée avec les pays en développement, celle-ci s'est transformée et politisée après la fin de la guerre froide<sup>59</sup>. Ainsi soumise elle aussi à conditionnalité, la menace de suspension de l'aide au développement peut être considérée comme un outil de pression et une arme de la diplomatie européenne au même titre que les sanctions économiques<sup>60</sup>. Concernant l'aide humanitaire, « en théorie apolitique » comme le dit le Crisis Group, il semblerait que pour de nombreux observateurs dont ce dernier, cette neutralité ne soit pas si évidente et qu'elle constitue bien un outil d'influence de l'UE à l'international. Petiteville notant lui que la moitié du budget d'ECHO entre 1993 et 1999 ayant été alloué à l'ex-Yougoslavie, estime que la « coopération humanitaire (est) un instrument très politique de la politique étrangère européenne »<sup>61</sup>.

#### I.3.4 Les accords d'association

Ils sont la manifestation des politiques commerciale et de coopération de l'Union Européenne: « Les accords conclus entre l'Union et ses partenaires mondiaux englobent non seulement le commerce et l'assistance financière et technique traditionnelle, mais aussi des réformes économiques et autres, ainsi qu'un soutien aux programmes consacrés aux infrastructures, à la santé et à l'éducation »<sup>62</sup>. Régit par l'article 308 du TUE, ces accords bilatéraux ou régionaux constituent le cadre légal de la coopération entre l'UE et les pays tiers et s'accompagnent de la création de conseils d'association chargés de la bonne mise en oeuvre de ces accords et du règlement d'éventuels différends.

Les accords d'association sont ainsi négociés par les DG concernées (DG DEV pour pays ACP et DG RELEX pour les pays de la PEV et du reste du monde) et s'accompagnent de conditionnalités diverses qui assujettissent la coopération au respect de principes de bonne gouvernance, par exemple, ou au respect des Droits de l'Homme, le site internet de la Commission rappelant qu'« une clause permet à l'Union de suspendre ou d'annuler l'aide ou les échanges commerciaux si le pays partenaire enfreint les droits de l'homme »<sup>63</sup>. Nous pouvons noter ici les compétences importantes de la CE dans ces négociations bien que ces accords soient conditionnés à leur approbation par les Etats membres par comitologie<sup>64</sup>, Petiteville précisant même que « tant qu'ils s'en tiennent à leur mandat les négociateurs de la CE sont libres de négocier à leur guise avec les pays tiers »<sup>65</sup>.

58 Site internet de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/world/what/external\\_relations/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/what/external_relations/index_fr.htm)

59 Petiteville p.97

60 Crisis Group (2005b) p.12

61 Petiteville p.107

62 Site internet de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/world/what/external\\_relations/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/what/external_relations/index_fr.htm)

63 Ibid

64 La comitologie est le processus par lequel les mesures adoptées par la Commission sont adoptées légalement grâce à l'assistance d'un Comité d'experts des Etats membres

65 Petiteville p.155



Au final, les accords d'association illustrent bien le cadre et la nature des affaires extérieures de l'UE, en reprenant les principaux éléments et exprimant la volonté de cette dernière d'agir sur son environnement extérieur Petiteville estimant que « sous couvert de clauses commerciales, d'aides financières et de dialogue institutionnel, (la coopération) exprime très largement des intérêts politiques » tels que la sécurité de l'Europe et à la stabilisation de la périphérie<sup>66</sup>.

### I.3.5 Les sanctions

La mise en place des sanctions découle des politiques commerciales et de coopération évoquées précédemment et résulte de l'application de la conditionnalité des accords qui les régissent. Elles peuvent consister en la suspension de l'aide au développement, comme par exemple à la Mauritanie début août 2008 à la suite du coup d'Etat, et qui dans un pays très dépendant de l'aide au développement de l'UE, comme c'est le cas de la Mauritanie, peut avoir des répercussions socio-économiques majeures<sup>67</sup>. Plus généralement toutefois les sanctions concernent la suspension des concessions commerciales<sup>68</sup> ou la limitation de l'accès d'un pays aux « moyens de prolonger un conflit ou de renforcer la violence » tels que l'accès aux capitaux, aux marchés de biens et aux services<sup>69</sup>. Les premières mesures de sanctions se sont développées dans les années 1980, tout d'abord à l'égard du régime d'apartheid d'Afrique du Sud mais font aujourd'hui l'objet de nombreuses applications et comptent comme un outil central de la diplomatie européenne<sup>70</sup>. L'usage des sanctions économiques fait l'objet de nombreuses controverses notamment du fait d'une application souvent à deux poids deux mesures, mais toutefois, comme le rappelle de Wilde d'Estmael, l'adoption de ces mesures est par définition un acte politique<sup>71</sup> et donc sujet à partialité. On a aussi en tête le risque de chantage lié à ces mesures comme lorsque les Etats-Unis menaçant de suspendre leur aide étaient à la recherche de soutien quant à l'intervention en Irak de 2003. Il n'en demeure pas moins que les sanctions économiques apparaissent aujourd'hui comme un outil de pression de choix dans les relations internationales contemporaines et, qu'à ce titre, par son poids économique, l'UE dispose là d'un de ses outils les plus puissants.

### I.3.6 Elargissement, Euromed et la Politique Européenne de Voisinage

Les frontières de l'Europe sont l'objet de nombreux débats entre les partisans d'une interprétation large de l'idée d'Europe et ceux souhaitant privilégier une coopération spécifique avec les voisins proches, avec en tête la phrase de Romano Prodi « everything but membership ». Ainsi, si

---

66 Petiteville p.106

67 Site internet de France 24 consulté le 23 août 2008:

<http://www.france24.com/fr/20080812-mauritanie-inquietude-consequences-economiques-putsch-coup-etat>

68 Petiteville p.152

69 Crisis Group (2005b) p.3

70 Petiteville p.33

71 Wilde d'Estmael

l'UE dispose bien sûr d'une politique spécifique vis-à-vis des candidats à l'élargissement, sous la tutelle d'une DG Elargissement à présent dissociée de la DG Relex, l'UE a aussi développé de nombreux outils spécifiques destinés à soigner ses relations avec ses voisins du Sud et de l'Est, le partenariat Euromed (ou Processus de Barcelone) en étant un exemple précoce et la Politique Européenne de Voisinage adoptée en 2004 son dernier développement.

La PEV est aussi l'aboutissement d'une réflexion débutée à la veille de l'élargissement à 25 Etats membres forte du constat « que l'Union européenne en s'agrandissant se rapproche de nouveaux pays voisins à l'Est et au Sud, confrontés à des défis politiques, économiques et sociaux sources d'une instabilité générale aux portes de l'Europe »<sup>72</sup>. C'est ainsi qu'en mars 2003, la Commission proposait au Conseil de travailler au concept d'Europe élargie<sup>73</sup> qui aboutira à l'adoption de la Politique Européenne de Voisinage. Celle ci apparaît ainsi comme une alternative à l'élargissement<sup>74</sup> et vise à éviter d'aggraver les lignes de fracture avec les voisins de l'UE<sup>75</sup>. La PEV leur propose une coopération spécifique qui s'appuie sur des accords d'association bilatéraux en partie existants<sup>76</sup>, Euromed ayant par exemple permis de finaliser la quasi-totalité des accords bilatéraux entre les pays de la zone et l'UE, et a ainsi pour conséquence le renforcement des moyens déjà mis en place en matière de commerce et d'aide au développement. Irene Menendez-Gonzales notant par ailleurs que la PEV a aussi pour autre effet de réintroduire de manière significative la conditionnalité<sup>77</sup>.

Concernant le partenariat Euroméditerranéen lancé à Barcelone en 1995, Petiteville estime qu'il illustre les vieilles ambitions géopolitiques de l'Europe et trouve son origine dans le dialogue Euro-arabe (avec la Ligue arabe) instaurée en 1974<sup>78</sup>. Comme le reprendra la PEV, l'objectif est de partager un espace partagé de paix, de sécurité et de prospérité au travers d'un partenariat privilégié et fondé sur trois « paniers » : Politique, Economique & Financier et Culturel & Social. En 1995 sera ajouté un quatrième panier dédié à la migration ainsi qu'un code de conduite sur le contre terrorisme<sup>79</sup>. Ce n'est donc qu'à mots à peine dissimulés que l'on reconnaît que l'enjeu politique est la lutte contre le terrorisme ou la migration illégale, ainsi que la pacification du Proche-Orient avec la volonté d'inclure Israël dans un dialogue euroméditerranéen lancé dans l'euphorie des accords d'Oslo. La documentation Française notant que le partenariat Euroméditerranéen « a pour ambition de concilier le besoin de sécurité de l'Europe vis-à-vis de la zone conflictuelle du Proche-Orient avec les besoins de développement des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée »<sup>80</sup>.

Ainsi, l'UE, par les offres qu'elle fait à ses voisins, cherche à influencer son environnement extérieur. Chaque région bénéficie d'avantages distincts et d'autant plus importants à mesure que l'on

72 La Documentation Française 2008c

73 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 mars 2003

74 Boniface

75 Crisis Group (2005b) p.34

76 Site internet de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm)

77 Mendendez-Gonzales p.33

78 Petiteville p.174

79 Site Internet de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm)

80 La Documentation Française 2008a

se rapproche de l'Europe, assortis d'une conditionnalité importante comme l'illustre à l'extrême les conditions à remplir pour prétendre à l'entrée dans l'Union, ce qui signe bien là la volonté d'agir et d'influencer le monde extérieur en vue de préserver ses intérêts, comme le veut la définition de Charillon donnée en introduction.

### I.3.7 Autres politiques régionales et politiques thématiques

Par souci d'exhaustivité, nous devons rappeler ici l'existence d'autres politiques régionales ou thématique telles que celle à destination de l'Amérique latine articulée autour du dialogue de San José initié en 1984 ou surtout l'Initiative européenne pour les Droits de l'Homme et la Démocratisation (IEDHD) lancée en 1992 qui permet à l'UE d'entreprendre de manière transversale des programmes visant, entre autres, à renforcer la bonne gouvernance, la démocratie et l'Etat de Droit, de soutenir l'abolition de la peine de mort et la Cour Pénale Internationale ou encore de combattre la torture et le racisme et que l'on retrouve dans la plupart des pays où la CE est présente. Comme autres politiques thématiques, nous pouvons aussi citer les ressources environnementales et naturelles, la sécurité alimentaire, la parité, la santé ou les migrations<sup>81</sup>.

### I.3.8 La médiation et la gestion des conflits

Le développement ces dernières années de la PESD signe la volonté de l'UE de compter à l'international dans la gestion des conflits. Aussi si les Balkans ont montré la limite de la superpuissance civile européenne, l'UE n'en garde pas moins une capacité civile de gestion des conflits et de médiation. L'exemple récent de la Géorgie montre une situation où la médiation civile de l'UE est d'autant plus sollicitée qu'une action militaire dans un tel contexte ne pourrait être envisagée qu'avec de très graves conséquences. Ainsi le règlement et la prévention des conflits laissent la part belle à la médiation et aux initiatives diplomatiques de l'UE envers qui, d'ailleurs, les observateurs internationaux témoignent d'une certaine attente dans ce domaine comme l'a montré la presse dans le cadre de la crise géorgienne de l'été 2008<sup>82</sup>, considérant en effet que la médiation est sans doute ce que l'on attend d'une soft power, le Crisis Group d'ajouter que l'UE est le seul partenaire sérieux qui pourrait aider les Etats-Unis dans ce domaine<sup>83</sup>. L'un des avantages de l'UE est que, par le « multipartisme » qui la constitue, elle apparaît comme un acteur plus neutre que ne le serait un Etat membre. C'est le cas notamment dans le conflit palestinien pour lequel l'UE siège au quartet en présence des Etats Unis, des Russes et des Nations Unies. Cette ambition se retrouve aussi dans le cadre choisi pour le partenariat Euromed pour associer Israël à un dialogue régulier avec les pays arabes.

---

81 Site Intranet de EuropeAid consulté en août 2008

82 Bennhold

83 Crisis Group 2005b

### 1.3.9 Le budget des Relations Extérieures

Finalement, examinons de quelles manières sont financées les différentes politiques extérieures européennes. Tout d'abord, il est à noter que le budget dédié aux activités relatives aux relations extérieures est en constante augmentation. De 2% du budget général de l'UE en 1988, il représente en 2006 presque autant que les politiques internes avec 6,9% du budget global (contre 4,2% en 1993 et 5,8% en 1999<sup>84</sup>). Ces dernières années ce budget représente un montant global d'environ 7 milliards d'euros par an géré par les diverses DG concernées<sup>85</sup>.

Aussi, on note que le budget de la PESC étant lui-même communautarisé, la quasi totalité du budget des relations extérieures s'inscrit au titre du budget communautaire (nous verrons qu'il faut ajouter à cela le budget du Fonds Européen de Développement qui ne relève pas du budget communautaire) et est présenté dans le budget général de l'UE sous le Volume 4 intitulé « Commission »<sup>86</sup>. Une analyse approfondie nous permet de faire ressortir quatre lignes budgétaires directement concernées par les relations extérieures. Nous les synthétisons dans le tableau ci dessous, qui n'a toutefois pas valeur d'exhaustivité. Nous faisons volontairement le choix de retirer de ce budget celui propre à la politique commerciale ainsi qu'aux affaires économiques et financières bien que nous ayons vu leur importance dans le champ des affaires extérieures. En effet, il apparaît délicat d'estimer la part de leur budget imputable à ce domaine. Pour autant leur niveau global ne paraît pas en mesure de modifier les observations suivantes (pour information le budget 2008 alloué à la politique commerciale s'élève à 82 millions d'euros). Par ailleurs les changements et introductions opérés pour le budget 2008 (et marqués d'un \* dans la figure 1) ne permettent pas une comparaison systématique. Toutefois l'introduction de lignes telles que « 19.06 Réaction aux crises et menaces pour la sécurité mondiale » illustre en soi la considération grandissante de la diplomatie européenne pour ce sujet.

Parmi les faits les plus remarquables nous notons déjà l'importance de la part dédiée à l'élargissement que le Crisis Group évalue même à 40%, chiffre qui paraît surévalué même pour 2004 où ce montant s'approche plutôt de 30% mais qui souligne toutefois l'importance de cette politique dans le domaine des relations extérieures. A l'inverse, le faible niveau de dépense liée à la PESC est un fait remarquable quoiqu'en augmentation rapide (de 1% à 4% du budget global de 2004 à 2008).

Aussi, les dépenses les plus importantes semblent relever essentiellement de l'aide au développement. Le titre 19 est ainsi défini comme visant « à soutenir les objectifs de la politique extérieure de l'UE au moyen de programmes et projets menés dans les secteurs de la coopération, de l'aide au développement, de la prévention des conflits et des droits de l'Homme. Ces objectifs sont (également) la promotion de l'identité européenne sur la scène internationale, notamment au travers de la mise en oeuvre de la PESC ». Or nous avons vu le faible niveau des dépenses relatives à la PESC ce qui illustre l'importance du budget Relation Extérieure du Titre 19 destiné à l'aide au développement.

<sup>84</sup> Molinier

<sup>85</sup> Crisis Group (2005b) p.13

<sup>86</sup> Portail d'accès au Droit européen consulté en septembre 2008: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm>

De plus, au budget communautaire s'ajoute le Fonds Européen de Développement à destination des pays ACP, financé par des contributions volontaires des Etats membres – ce qui fait de lui l'un des derniers mécanismes de contribution nationale<sup>87</sup>. Ce montant équivaut à plus des deux cinquièmes du montant global attribué aux relations extérieures et atteint en moyenne 3,5 à 4 milliards d'euros par an<sup>88</sup> ce qui contribue encore à augmenter le poids de l'aide au développement dans les stratégies extérieures de l'UE. Au total on estime ainsi la somme globale attribuée par l'UE au développement à 7 milliards d'euros par an<sup>89</sup>, soit autant que le montant global de l'aide extérieure.

<i>Montant des dépenses engagées en millions d'euros</i>	2004	2006	2008
<b>Titre 19 Relations Extérieures</b>	<b>3525,7</b>	<b>3469,8</b>	<b>3919,4</b>
19.03 PESC	62,6	102,4	284,8
19.04 Initiative Européenne pour la démocratie et les Droits de l'Homme	125,6	122,7	137,1
19.06 Relations avec Europe orientale, Caucase et Asie centrale	466,9	490,8	
<i>19.06* Réactions aux crises et menaces pour la sécurité mondiale</i>			253,1
19.07 Balkans occidentaux	579,5	0	
19.08 MO & Méditerranée du Sud	952,8	1083,4	
<i>19.08* PEV et relations avec la Russie</i>			1569,1
19.09 Amérique Latine	283,6	318,1	347,7
19.10 Asie	562,1	813,9	
<i>19.10* Relations Asie, Asie Centrale, Proche et Moyen Orient</i>			831,5
<b>Titre 21 Développement et relations avec ACP</b>	<b>1176</b>	<b>1258,6</b>	<b>1317</b>
<b>Titre 22 Elargissement</b>	<b>1284</b>	<b>2065,8</b>	<b>1093,3</b>
<b>Titre 23 Aide Humanitaire</b>	<b>507,3</b>	<b>514,8</b>	<b>770,2</b>
<b>Total Titres 19, 21, 22 et 23</b>	<b>6493</b>	<b>7309</b>	<b>7099,9</b>

Fig. 1 Budget des Relations Extérieures de l'UE (source [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu))

#### I.4 Les objectifs de la diplomatie européenne

Nous venons de présenter un aperçu général des mécanismes et des outils de la diplomatie européenne. Il est intéressant à présent de bien comprendre dans quels buts ceux-ci ont été mis en place, ce qui nous permettra par la suite d'évaluer dans quelles mesures ces objectifs sont atteints.

L'article 11 du TUE, définit les objectifs de la PESC qui couvrent tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, comme suit:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations Unies;
- le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux

87 Molinier p.199

88 Molinier p.204

89 Site du MAE consulté en septembre 2008

objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;

- la promotion de la coopération internationale;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Si la sécurité est une ambition largement assumée et de fait étant une problématique fondamentale de toute diplomatie, il est intéressant ici de noter que les objectifs de la diplomatie européenne se doublent d'une vocation à l'exportation de valeurs que l'on pourrait qualifier d'« européennes », attachées à la coopération, à la démocratie et aux Droits de l'Homme. L'Ambassadeur Ebermann lors de sa conférence à l'Université du Caire<sup>90</sup>, assumant par ailleurs pleinement l'objectif sécuritaire de la diplomatie européenne tant vis-à-vis du terrorisme que des « soft risks » tels que la migration illégale, déclarait ainsi « we stand for our values ». Selon lui, l'UE a le devoir d'agir pour réduire la pauvreté et protéger les Droits de l'Homme, cette vocation étant liée à la propre histoire de l'intégration européenne qui se pose comme modèle de réussite économique, sociale et de stabilité et qui a réussi à faire sortir l'Europe de la guerre. L'UE a ainsi une tradition de l'engagement, basée sur sa volonté de partager l'expérience du développement et de la paix sur le modèle européen, comme une responsabilité de l'Europe de ne pas jouir seule de ses performances. Nous notons enfin que la coopération fait l'objet d'une dénomination particulière faisant d'elle un objectif autant qu'un moyen de la diplomatie européenne.

### **Synthèse Partie I:**

Cette partie a décrit, s'il en était encore besoin, l'existence et l'affirmation d'une diplomatie de l'UE qui affiche sa ferme volonté de compter sur la scène internationale. Elle a montré aussi la diversité des outils de relations extérieures dont dispose la diplomatie européenne et que ceux-ci dépassaient largement le cadre intergouvernemental de la PESC, la plupart relevant d'instruments communautaires, laissant même un poids conséquent à la CE et donnant l'image d'une PESC à cheval entre intergouvernementalité et communautarisation. Nous avons vu aussi que, bien que ne disposant pas de moyen de pression et de coercition d'ordre militaire, l'UE disposait tout de même avec son poids économique sans égal, d'un moyen de pression non négligeable avec les sanctions économiques qui constituent un des atouts principaux des Européens sur la scène internationale. Enfin, dans ce contexte, nous avons vu la place considérable donnée à l'aide au développement parmi les outils de politique extérieure de l'UE, tout au moins si l'on considère son poids financier, ce qui semble donner tout son sens au qualificatif de « diplomatie coopérante » de Petiteville à l'égard de la diplomatie européenne<sup>91</sup>.

90 S.E. Dr Ebermann, chef de délégation de la Commission Européenne en Egypte, « the EU's foreign policy », Conférence à l'Université Américaine du Caire (AUC), 15 avril 2008

91 Petiteville p.97

## **Partie II L'Union européenne, leader mondial de la diplomatie coopérante**

Après avoir présenté le cadre général de l'action de la diplomatie européenne et ses spécificités et après avoir vu notamment que l'aide au développement constituait l'un de ses outils d'action extérieure les plus importants en terme de poids financier, nous allons explorer le fonctionnement de l'aide européenne et son importance dans le monde afin d'évaluer de quelle manière elle constitue un outil diplomatique et participe de manière originale à la mise en oeuvre des objectifs de la diplomatie européenne.

### **II.1 L'Europe dans l'histoire de la coopération et de l'aide au développement**

#### II.1.1 Aux origines de la coopération

Si l'on s'en remet à l'ouvrage de Kissinger, « Diplomacy », on est tenté de faire remonter l'origine de la coopération aux premiers temps de la diplomatie moderne, celle qui davantage qu'elle ne se résume aux ambassades de messagers entre chefs d'Etats –comme la diplomatie vaticane en est le plus ancien exemple<sup>92</sup>–, commence à considérer la négociation pacifique comme une alternative aux règlements des conflits par la guerre. Selon lui en effet, le Cardinal de Richelieu en instaurant formellement au début du XVIIe siècle « la raison d'Etat » inspirée par Machiavel comme principe directeur de la conduite des affaires, a inauguré une ère dans laquelle de nouveaux moyens sont expérimentés dans le but de préserver la sécurité de l'Etat. Ainsi face à l'encerclement géographique de la France par les Habsbourg, Richelieu prit le pari de financer les princes germaniques comme contre-pouvoir à l'autorité de l'Empereur.

Si le parallèle ici avec l'aide au développement peut bien sûr faire l'objet de controverses dans le sens que la notion de pays en développement n'apparaît que des siècles plus tard, il est toutefois intéressant de souligner que la coopération est liée intimement à la diplomatie. De la même manière, on peut noter au début du XXe siècle, le développement de la coopération culturelle initiée par la France, puis suivie par les pays anglo-saxons et qui fit de la France le chef de file de la coopération culturelle jusqu'à une époque très récente<sup>93</sup>. Ces initiatives visant à soutenir l'image du pays par une forme de diplomatie publique basée sur la culture plus que sur la publicité<sup>94</sup> tend à montrer l'intérêt grandissant et précoce des puissances pour les instruments de « soft power ».

#### II.1.2 Le plan Marshall, père de l'aide au développement?

Cela étant, l'aide au développement au sens actuel du terme prend davantage racine dans l'immédiat après guerre avec la création de la Banque Mondiale qui a pour vocation d'aider à la

92 La diplomatie vaticane est considérée en effet comme la plus ancienne au monde, commençant dès le VIe siècle.

93 Vaïsse p.89

94 Site Internet de la DGCID consulté le 28 août 2008

reconstruction de l'Europe et aussi avec le lancement en 1947 du plan Marshall qui vise aussi à la reconstruction de l'Europe mais également comme on le sait à « augmenter sa résistance au communisme » pour reprendre l'expression de Vaïsse<sup>95</sup>. De 1948 à 1952, c'est ainsi 13 milliards de dollars, à 90% en dons, que les américains vont attribuer à l'Europe et qui vont influencer significativement son histoire. En effet, la gestion des fonds du plan Marshall a conduit à la création en avril 1948 de l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE) chargée de répartir l'aide américaine entre les seize pays européens bénéficiaires et dont on considère qu'elle constitue un élan décisif dans la création de ce qui deviendra l'Union européenne<sup>96</sup>. Aussi, le plan Marshall marque l'avènement d'une ère que l'Histoire nommera les trente glorieuses et qui aura permis à l'Europe de redevenir en l'espace de quelques décennies un acteur économique majeur et un concurrent sérieux pour la superpuissance américaine. Cette prospérité retrouvée va donc modifier rapidement la « donne » et dès la fin des années 50, les Européens se positionnent en situation de donateurs et non plus de bénéficiaires de l'aide. On peut d'ailleurs à ce stade de notre réflexion s'interroger sur l'impact de la réussite du Plan Marshall et de son influence dans la construction européenne, dans la volonté des Européens de se faire les champions de l'aide au développement, comme porteurs du devoir de faire partager une expérience couronnée de succès.

### II.1.3 L'expérience post-coloniale

Le retour de la prospérité en Europe s'effectue en parallèle de l'affirmation du tiers-monde comme nouvel acteur des relations internationales. En effet alors que les anciennes puissances coloniales perdent peu à peu leurs emprises extra territoriales, les nouveaux pays ainsi créés s'organisent et tentent de s'affirmer notamment à partir de la conférence de Bandung de 1955 puis au sein du mouvement des non-alignés. Mais outre leur revendication du droit des pays colonisés à l'indépendance, ces pays en développement réclament de l'aide<sup>97</sup>. En effet, ceux-ci constatent l'écart qui se creuse inexorablement entre leur niveau de richesse et celui des pays industrialisés: alors que les cours des produits bruts qu'ils exportent et qui constituent l'essentiel de leurs ressources ne cessent de diminuer, ceux des produits transformés dans les pays industrialisés ne cessent d'augmenter du fait de l'inflation. En 1964, le PNB par habitant est ainsi de 3320 dollars aux Etats-Unis contre 60 en Haïti<sup>98</sup>.

Dans le même temps, les puissances coloniales agonisantes tentent d'entretenir leurs relations avec leurs anciens territoires et s'est ainsi que l'on trouve dès 1957 dans le Traité de Rome, comme dans la création en 1958 du Fonds Européen de Développement<sup>99</sup>, la volonté des anciennes puissances coloniales de maintenir des relations privilégiées avec leurs colonies -et celles déjà

---

95 Vaïsse p.19

96 Ibid p.32

97 Ibid p.88

98 Ibid

99 Petiteville p.98



perdues- notamment par le biais du développement<sup>100</sup>. L'article 131 du Traité de Rome stipule ainsi «Les États membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non-européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie, et les Pays-Bas des relations particulières ». C'est ainsi de ce contexte post colonial que va débiter la coopération au long terme de l'Europe avec l'Afrique qui se formalise en 1963 avec la signature des accords de Yaoundé qui règlent les modalités de la coopération entre la CEE et 18 anciennes colonies africaines. Ainsi, pour Petiteville « cette coopération (européenne) s'est développée sur des bases clairement coloniales » ajoutant que le mode de gestion de l'aide au développement par la DG VIII a été marqué pour longtemps de l'empreinte des administrateurs coloniaux français<sup>101</sup>.

Par ailleurs, il est intéressant ici de noter que la modification du contexte international offre aussi à l'OECE de redéfinir son mandat et de devenir en 1961 l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) qui se consacre désormais aux études économiques, à la promotion de l'économie de marché et des valeurs démocratiques et surtout étend son mandat bien au delà des frontières européennes<sup>102</sup>. On peut ainsi noter la constitution au sein de la nouvelle organisation d'un Comité d'Aide au Développement (CAD), comme « principale instance chargée des questions relatives à la coopération avec les pays en développement », ainsi qu'une direction de la Coopération pour le Développement. La reconversion de l'OECE illustre ainsi en quelque sorte le revirement de situation et l'importance donnée par les pays industrialisés à l'aide au développement.

En conséquence de l'adéquation entre « l'offre et la demande », l'aide au développement connaît une période très active jusqu'au début des années 1960. A cette date la part de l'aide au développement dans le PNB français atteint près de 2%<sup>103</sup> et toujours selon Vaïsse, on estime que de 1945 à 1970 l'aide totale au tiers monde s'élève à 165 milliards de dollars, fournie à 90% par les Occidentaux<sup>104</sup>.

#### II.1.4 La crise du développement

Toutefois, à cette hyper activité succède une période de déclin constant de l'aide au développement, entretenu par le débat sur l'efficacité de l'aide. De plus, l'attention des PED se concentre davantage sur la régulation du commerce international au vu des résultats limités de l'aide<sup>105</sup> et afin de solutionner la question de la baisse des cours des matières premières et de l'augmentation des produits en provenance des pays industrialisés. C'est ainsi que se tient en 1964 la première Conférence des Nations unies pour le Commerce et le développement (CNUCED) qui toutefois ne parvient pas à trouver un accord et se contente de recommander de porter l'APD des pays

100 La Documentation Française 2007

101 Petiteville pp.98-99

102 Site internet de l'OCDE consulté en septembre 2008

103 Vaïsse p.89

104 Ibid p.88

105 Ibid p.89

industrialisés à 1% de leur PNB<sup>106</sup>. Néanmoins cela ne suffit pas à enrayer le déclin de l'aide et celle-ci atteint le niveau de 0,3% du PNB des pays industrialisés en 1990, situation à laquelle s'ajoute le profond changement opéré sur l'aide extérieure par la chute du bloc soviétique. A cela, s'ajoute encore la remise en cause du consensus de Washington qui réglait jusque-là le fonctionnement des institutions financières internationales, dont la Banque Mondiale, à qui l'on reproche, outre d'avoir favorisé une corruption sans précédent, d'avoir failli à son mandat en aggravant la fracture entre le Nord et le Sud avec des politiques trop libérales –les Politiques d'Ajustement Structurel- portées par la conviction de la victoire du libéralisme à l'heure de la faillite du modèle communiste. Par ailleurs, le scepticisme à l'égard de l'efficacité de l'APD est aussi alimenté par l'extraordinaire concurrence de l'aide privée et d'une manière générale par la question de savoir si dans le contexte de la globalisation des marchés financiers, l'APD peut encore rivaliser<sup>107</sup>. En conséquence de tous ces facteurs, l'APD atteint son plus bas niveau en 2000 avec 0,22% du PNB des pays de l'OCDE. C'est ainsi que le rapport du PNUD de 2003 évoque les années 90 comme « une décennie perdue »<sup>108</sup> et c'est dans ce contexte de prise de conscience que seront établis les objectifs du Millénaire des Nations unies.

Toutefois dans cet environnement peu enclin à l'aide au développement, l'UE a montré une attitude singulièrement différente, avançant à « contre-courant de la tendance mondiale » selon les mots de Petiteville, affirmant au contraire sa politique d'aide au développement. A l'heure de la crise du développement, l'aide européenne se transforme en un instrument mondial et se politise nettement avec l'apparition de la conditionnalité démocratique<sup>109</sup>. Cette attitude se retrouve ainsi tout au long de l'historique des accords ACP qui régissent les relations entre la CEE-UE et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP).

### II.1.5 De Yaoundé à Cotonou

Ce sont donc les accords de Yaoundé en 1963 qui signent le début d'une coopération privilégiée entre l'Europe et l'Afrique, puis avec les pays ACP, qui se base tout d'abord sur les liens entre les anciennes colonies et leurs puissances tutélaires. La convention de Yaoundé prévoit ainsi l'octroi de facilités commerciales à l'égard de 18 anciennes colonies africaines assorties d'une aide financière de 730 millions de dollars dont plus de 93% de prêt<sup>110</sup>. Celle-ci est suivie de la seconde convention de Yaoundé en 1969 qui se concentre encore majoritairement sur l'Afrique noire mais qui la même année, par l'accord d'Arusha, intègre aussi trois Etats membres du Commonwealth.

Par la suite, les conventions de Lomé intervenant dans le contexte de la crise du pétrole et de l'augmentation des matières premières, -ainsi que pour Petiteville de l'élargissement au Royaume-Uni et du tiers-mondisme<sup>111</sup>- vont modifier significativement la nature des accords. Ainsi, outre que le

---

106 Vaïsse p.89

107 Coussy

108 PNUD 2003 cité dans La Documentaiton française 2008d

109 Petiteville pp.97-98

110 Site Internet de Radio France outre-mer consulté le 29 août 2008: <http://acp.rfo.fr/article3.html>

111 Petiteville p.98

montant de l'aide est quadruplé par rapport aux accords de Yaoundé, les conventions de Lomé se basent désormais sur l'égalité des partenaires et associent commerce et aide à une dimension politique de long terme<sup>112</sup>. C'est ainsi qu'en 1975 le groupe ACP se dote d'une structure permanente avec un secrétariat basé à Georgetown, au Guyana. On retrouve aussi cette évolution des rapports de force dans la relance des CNUCED qui cherchent désormais à limiter le décalage de richesses entre PED et pays industrialisés mais cette fois dans le contexte où les PED producteurs de pétrole peuvent jouer depuis 1973 sur les prix et la production. On peut noter que c'est à la même époque, au milieu des années 70, que l'assistance et la coopération au développement de la CEE qui concernaient jusque là essentiellement l'Afrique, se sont étendues à l'Asie, à l'Amérique latine et aux pays de l'Est et du Sud de la région méditerranéenne<sup>113</sup>. Au nombre de quatre (1975, 1979, 1984 et 1990) les conventions de Lomé vont également chacune mettre en avant certaines orientations stratégiques. C'est ainsi qu'apparaît pour la première fois lors de Lomé IV -qui lie désormais la CEE à 68 pays ACP- un lien explicite entre la promotion des Droits de l'Homme et le développement<sup>114</sup>.

Enfin le dernier accord ACP est celui de Cotonou, signé en 2000 et entré en force en 2003, qui constitue un tournant dans les relations entre l'UE et les ACP car il reconsidère totalement le nouvel environnement international marqué par la fin du monde bipolaire et la mondialisation et, en toile de fond, le scepticisme vis-à-vis de l'aide au développement. Conclu pour 20 ans, il confirme l'élan donné à Lomé IV en ce qui concerne l'association du développement au thème des droits de l'homme, du soutien à la société civile et à la bonne gouvernance ainsi qu'aux réformes financières. Le Crisis Group note également que l'accord fait spécifiquement référence à la prévention et à la résolution des conflits<sup>115</sup>. L'accord a pour objectif également la création de zones de Libre échange entre les ACP et l'UE qui se traduit par la négociation de nouveaux accords de partenariats économiques<sup>116</sup>. Il est à noter que l'on retrouve le même type de structure de coopération, associant aide et commerce à une dimension politique, dans le partenariat euroméditerranéen qui propose notamment l'établissement d'une zone de libre échange pour 2010. Toutefois, le point le plus remarquable des accords de Cotonou est bien l'introduction d'un niveau de conditionnalité démocratique qui pour Petiteville illustre un degré de politisation sans précédent<sup>117</sup>, tendance confirmée d'ailleurs par l'accord de Cotonou révisé de 2005 qui ajoute une clause concernant la lutte contre les armes de destruction massive. Ainsi selon le International Crisis Group, la conditionnalité de Cotonou est la conséquence de la nouvelle approche de la sécurité de l'UE définie en décembre 2003 avec la stratégie européenne de sécurité et l'illustration de l'affirmation d'une diplomatie européenne « hard-edged »<sup>118</sup>.

---

112 La Documentation française 2007

113 Site internet de la CE consulté en août 2008: [http://ec.europa.eu/world/what/external\\_relations/index\\_fr.htm/](http://ec.europa.eu/world/what/external_relations/index_fr.htm/)

Se reporter également à l'annexe C

114 La Documentation Française 2007

115 Crisis Group (2005b) p.35

116 La Documentation Française 2007

117 Petiteville p.108

118 Crisis Group (2005b) p.2

### *II.1.6 Le deuxième souffle de l'aide au développement*

Devant le constat de l'état de quasi faillite de l'aide au développement -avec un bas niveau record en 2000 de 0,22% du revenu national brut des pays de l'OCDE- et de l'ampleur des besoins des pays en développement à l'aube du troisième millénaire -estimant que 84% des revenus des PMA dépend de l'APD-, l'organisation des Nations Unies lance en 2000 les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui visent entre autres à réduire de moitié l'extrême pauvreté dans le monde d'ici à 2015 et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Parmi les outils avancés, l'ONU préconise alors de porter à 0,7% le niveau de l'APD des pays les plus riches et l'année suivante, s'appuyant sur le rapport de la Commission Zedillo, précise que le montant global de l'APD devrait atteindre 100 milliards de dollars par an pour pouvoir atteindre les OMD, ce qui fait l'objet d'un plaidoyer important lors de la conférence des Nations unies sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002.

Ainsi, devant tant d'activités, il apparaît que les pays riches semblent revoir leurs stratégies vis-à-vis du développement et notamment la qualité de leur aide. En mai 2001, lors d'une réunion de l'OCDE les Etats membres commencent à évoquer des améliorations possibles dans la conduite de l'aide, comme la « non destination » du financement de l'aide qui a été identifiée comme une des limites à l'efficacité de l'aide au développement. De plus les attaques terroristes du 11 septembre 2001 semblent aussi relancer l'intérêt des Etats pour l'aide au développement et en 2004 le sommet de Johannesburg confirme cette tendance<sup>119</sup>. C'est dans cet élan qu'en mars 2005 est signée la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Le Royaume-uni annonçant notamment vouloir atteindre l'objectif des 0,7% d'APD et Gordon Brown parlant de lancer un « plan Marshall pour l'Afrique » consistant notamment à un allègement de dette de l'ordre de 80 milliards de dollars. L'OCDE considère la déclaration de Paris comme prometteuse, car traduisant un engagement jamais manifesté de ses participants, et dont l'effectivité est soumise à l'évaluation d'une douzaine d'indicateurs<sup>120</sup>. Pour le réseau Alternatives Sud, la déclaration de Paris constitue « la pièce maîtresse de la nouvelle architecture de l'aide »<sup>121</sup> L'une des questions centrales est d'encourager le leadership des gouvernements récipiendaires dans la conduite de l'aide; c'est le mécanisme d'appropriation de l'aide.

Cet attrait nouveau pour l'aide au développement témoigne d'un engagement qui va au delà de la déclaration d'intention et traduit la valeur stratégique accordée à la question du développement. On pense pour cela à l'entrée en jeu de l'aide chinoise qui vaut aux occidentaux de perdre leur « pré carré » africain et de se confronter à une aide peu soucieuse de conditionnalité et d'ailleurs bien préférée par les pays africains<sup>122</sup>, Chaponnière évoquant même après le consensus de Washington,

---

119 Alternative Sud p.9

120 Site de l'OCDE consultée le 29 Août 2008

121 Alternative sud p10

122 La rencontre avec l'ambassadeur d'Afrique du Sud en République Tchèque en février 2008 nous a en effet illustré l'évidence de la préférence pour une aide chinoise peu regardante d'une aide européenne jugée impérialiste.

l'avènement du « consensus de Pékin »<sup>123</sup>.

De son côté l'UE, qui avait montré son soutien à l'aide au développement même dans ses heures les plus sombres, n'est pas indifférente à ce nouvel élan donné à la coopération internationale, dont elle a été d'ailleurs un précurseur et l'artisan majeur de la déclaration de Paris<sup>124</sup>. Aussi, dès 2001 l'UE, affichant sa volonté d'optimiser la conduite de ses programmes d'aide au développement, crée l'office de coordination de l'aide européenne (EuropeAid) qui s'inscrit dans un vaste mouvement de réforme de son action pour le développement et dont nous allons voir à présent le détail.

## **II.2 Fonctionnement et spécificité de l'aide au développement de l'UE**

### **II.2.1 Réforme et nouvelle structure**

Forte du constat des difficultés rencontrées par l'aide au développement et dans un souci d'augmenter l'efficacité de son action, l'Union européenne lance le 16 mai 2000 une vaste réforme de ses services de gestion de l'aide au développement<sup>125</sup>, dont le « consensus sur le développement » établi fin 2005 entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen est selon Delcourt le point culminant<sup>126</sup>. Celle-ci se manifeste tout d'abord avec la création en 2001 d'une agence unique de gestion de l'aide européenne: l'Office de coordination de l'aide européenne, EuropeAid (Aidco dans le jargon de la CE). EuropeAid se trouve donc l'organe centralisé de la gestion de tous les programmes d'aide, qu'ils soient entrepris par la DG Dev concernant les ACP ou par la DG Relex en charge des programmes à destination du reste du monde<sup>127</sup>. Ces deux DG sont en effet les deux en liens avec l'aide au développement, les aides préaccession à destination des pays candidats à l'intégration étant gérées comme on l'a vu précédemment par la DG élargissement. EuropeAid est aussi chargé dès sa création de la mise en oeuvre des projets entrepris dans le cadre de l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme qui devient ainsi gérée par la CE.

Une autre conséquence de la réforme est la « déconcentration » opérée en direction des délégations de la Commission européenne dans les pays tiers. En effet jusqu'à présent, les programmes étaient gérés depuis Bruxelles, ce qui entraînait des lacunes évidentes dans le suivi des projets. Ainsi, la volonté de rapprocher la gestion de l'aide du terrain a entraîné le transfert important de personnel d'EuropeAid dans les délégations qui se voient aussi chargées de davantage de prérogatives comme la participation à la programmation et à l'identification des projets.

Le fonctionnement de l'aide humanitaire européenne implique ainsi la coordination entre les deux DG, DG Relex et DG Dev ainsi que de EuropeAid, leur agence de mise en oeuvre commune. Ainsi les relations entre la DG Relex et la DG Dev font l'objet d'un accord interservice spécifique<sup>128</sup>.

---

123 Chaponniere

124 Brodin dans Alternative Sud p.11

125 Communication de la Commission sur la « réforme de la gestion des services extérieurs » du 16 mai 2000

126 Delcourt dans Alternative Sud p.14

127 Crisis Group (2005b) p.15

128 Accord interservices de juin 2001 entre DG RELEX-DG DEV-EuropeAid / Cf. Annexe D

Politiquement, la DG Dev se trouve ainsi responsable de la zone ACP tandis que la DG Relex a le leadership concernant les relations avec le reste du monde. Dans le cas de l'Egypte par exemple, l'autorité politique est celle de la DG Relex et les accords passés avec l'Egypte sont donc négociés sous la responsabilité du Commissaire aux Relations Extérieures, actuellement Madame Ferrero Waldner, pendant que la négociation des accords ACP seront eux placés sous la responsabilité de la DG Dev et du Commissaire Michel, la mise en oeuvre des programmes qui en découlent étant dans les deux cas confiée à EuropeAid. On peut noter par ailleurs que EuropeAid est placé sous la direction du Commissaire aux Relations Extérieures.

Selon l'accord interservice, EuropeAid a ainsi pour rôle la mise en oeuvre des programmes « de leur identification à leur évaluation finale ». Il a en conséquence la charge de gérer les fonds correspondants, à savoir les fonds communautaires à l'instar du Fonds Européen de Développement (FED) dans le cas des programmes ACP. Toutefois, on peut aussi évoquer ici le rôle de coordination avec l'aide en provenance des Etats membres que cette agence pourrait prendre comme le montre l'initiative récente lancée par son directeur général adjoint M. Richard Weber, le Neighbourhood Instrument Facility (NIF), qui vise à renforcer la coopération des agences et des banques de développement publiques des Etats membres et ainsi à augmenter leur impact politique par exemple en finançant de plus gros projets. Cette initiative pourrait faire penser à une tentative embryonnaire de centralisation de l'aide européenne par la CE, puisque, on l'a vu, l'essentiel de l'aide européenne reste encore gérée directement par les Etats membres, mais la position officielle de M. Weber est seulement de favoriser la coordination pour éviter les doublons de l'aide<sup>129</sup>.

## II.2.2 Le financement

Nous avons vu que les programmes d'aide gérés par la CE dépendaient de deux types de source: l'une étant communautaire, c'est à dire financée au titre du budget général (comme détaillé dans notre partie I.3.9), et l'autre par l'intermédiaire du FED qui dépend de contributions volontaires des Etats membres. Ainsi si le budget des programmes Relex est entièrement communautarisé, celui de la DG Dev comprend en plus du budget communautaire, le FED qui n'est destiné qu'aux pays ACP et dont la charge revient à la DG Dev.

### II.2.2.1 Le Fonds Européen de Développement

Le FED compte parmi les plus anciens fonds dédiés à l'aide extérieure puisqu'il a été créé dès 1958. Il illustre la redéfinition des relations entre l'Europe et l'Afrique en tant que vestige des relations coloniales de l'Europe avec l'Afrique et n'est destiné qu'aux pays ACP qui bénéficient par ailleurs d'autres fonds communautaires. Il est donc constitué de contributions volontaires des Etats membres, ce qui représente avec le financement de la Banque Européenne d'Investissement la

<sup>129</sup> Lors d'un entretien en marge d'une réunion de présentation du NIF à la délégation de la CE au Caire le 21 mai 2008, M. Weber dément fermement toute volonté de centraliser l'aide des états membres mais laisse aussi entendre que l'objectif de coordination de cette unité pourrait la conduire à prendre par la suite davantage d'importance.

dernière exception en la matière dans le budget de l'UE<sup>130</sup>. Sa gestion est assurée par EuropeAid bien qu'il ne finance que des projets de la DG Dev . Il comprend plusieurs instruments financiers qui ont été révisés et simplifiés depuis l'accord de Cotonou avec pour objectif d'introduire davantage de souplesse dans la programmation de l'aide et d'augmenter la responsabilité des pays récipiendaires. Les instruments Stabex et Sysmin, qui avaient pour vocation d'aider respectivement le secteur agricole et minier, ont ainsi été supprimés. Les instruments aujourd'hui se résument ainsi à l'aide « non remboursable », aux capitaux à risques et aux prêts au secteur privé. Le FED est planifié par phase d'environ 5-6 ans qui correspondent à l'évolution des accords ACP négociés par l'UE.

	<i>Accord correspondant</i>	<i>Période</i>	<i>Montant</i>
FED 1		1959-64	
FED 2	Yaoundé I	1964-70	0,73 Milliard d'ECU
FED 3	Yaoundé II	1970-75	
FED 4	Lomé I	1975-80	Le fonds est multiplié par 4
FED 5	Lomé II	1980-85	
FED 6	Lomé III	1985-90	
FED 7	Lomé IV	1990-95	
FED 8	Lomé IV-IVb	1995-2000	
FED 9	Cotonou	2000-2007	13,5 Milliards d'Euros
FED 10	Cotonou révisé	2008-2013	22,98 Milliards d'Euros

*Fig. 2 Evolution et montant du FED (source europa.eu<sup>131</sup>)*

### *II.2.2.2 Les autres instruments financiers*

En ce qui concerne le budget communautarisé, celui-ci se décline aussi en instruments financiers qui correspondent aux grandes orientations stratégiques pour une période donnée. Sur la période 2007-2013, ceux-ci sont au nombre de cinq au travers desquels l'ensemble de l'aide communautaire est acheminée<sup>132</sup>:

- L'instrument européen de voisinage et de partenariats (IEVP): Instrument financier de la PEV, il s'adresse aux voisins du sud de la Méditerranée et de l'Est de l'Europe et regroupe ainsi les anciens instruments destinés à ces zones, respectivement MEDA (instrument financier du Processus de Barcelone) et Tacis. Le budget sur la période 2007-2013 est de près de 12 milliards d'euros ce qui correspond à une augmentation de 32% vis-à-vis du montant alloué entre 2000-2006 à MEDA et Tacis réunis.
- L'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD): 16,9 milliards d'euros à destination de différents PED non concernés par l'IEVP.
- L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH): correspond aux financements des programmes entrepris au titre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les

130 Molinier p.204

131 Portail de l'Union européenne consulté en septembre 2008: <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12102.htm>

132 Site Internet d'EuropeAid consulté le 29 août 2008

[http://ec.europa.eu/europeaid/what/delivering-aid/funding-instruments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/delivering-aid/funding-instruments/index_en.htm)

Droits de l'Homme, tels que les programmes de lutte contre la torture ou contre la peine de mort.

- L'instrument de stabilité (IdS): s'adresse aux pays en crise et vise à renforcer leur stabilité en vue de leur permettre une meilleure utilisation de l'aide communautaire et de mieux contrer les menaces internationales et régionales.
- L'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN): finance des programmes visant à renforcer la sûreté des installations nucléaires dans les pays tiers.

Il est ici essentiel de noter la correspondance entre les grandes lignes de la PESC et en particulier ses versants sécuritaires et de promotion des Droits de l'Homme, dans l'ensemble des instruments de financement des programmes d'aide mis en oeuvre par la CE.

### *II.2.2.3 La Banque Européenne d'Investissement*

Il convient de mentionner qu'au delà des dons que représente l'aide au développement au sens propre, le développement s'appuie aussi sur d'autres outils dont les banques de développement qui concourent au financement de projets de développement par l'octroi de prêt à taux avantageux ou à risque tel qu'en a le mandat la Banque Mondiale. Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'aide au sens de dons mais le taux réduit des prêts peut d'une certaine manière s'y apparenter compte tenu que l'argent sauvé par le pays contractant, comparativement à un prêt à taux plein, peut représenter un équivalent financier conséquent.

Aussi si la Banque Européenne d'Investissement a d'abord pour objet de favoriser les investissements en Europe, elle offre également une puissance financière à l'UE dans le cadre du financement de projets de développement. En effet, environ 15% des fonds de la BEI sont investis hors de l'UE. Parmi cette part, si l'essentiel des fonds est destiné à l'Europe du Sud-Est et aux pays candidats à l'entrée dans l'UE, on peut noter que sur la période 2002-2006, plus de 30% était tout de même destiné à la région méditerranéenne et près de 15% aux ACP<sup>133</sup>. Ainsi, sur une activité 2006 qui représente plus de 53 milliards d'euros de projets approuvés, la BEI a destiné près de 8 milliards à des projets hors UE<sup>134</sup> dont 1,35 milliards d'euros aux pays du Sud de la Méditerranée. Par ailleurs, il est fréquent que ces prêts fassent l'objet d'une prise en charge des intérêts par la Commission européenne, celle-ci étant actionnaire à 25% du capital de la BEI -les autres actionnaires étant essentiellement les Etats membres de l'UE-, et dans ce cas cela relève directement de l'aide au développement.

La BEI participe également au financement de la Banque Européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), banque de développement créée en 1991 à la chute du bloc soviétique afin de promouvoir la reconstruction « de l'Europe centrale à l'Asie centrale » en soutenant l'économie de marché et la démocratie. Ainsi, si la BERD n'est pas directement un outil de l'UE, les Américains, les Japonais ou encore les Russes entre autres, participant aussi à son capital, on note

<sup>133</sup> Rapport de la BEI 2006

<sup>134</sup> Site de la Banque Européenne d'Investissement consulté le 1 septembre 2008  
[http://www.bei.org/about/key\\_figures/index.htm](http://www.bei.org/about/key_figures/index.htm)



que le capital de cette banque est détenu à 62% par les Européens (Etats Membres de l'UE, CE et BEI)<sup>135</sup> et est de nature à augmenter encore son poids financier dans le monde du développement.

### II.2.3 Modes de gestions de l'aide

Voyons à présent de quelle manière l'aide européenne est concrètement gérée par EuropeAid. Les principaux modes de gestion sont au nombre de trois et revêtent une importance particulière considérant qu'ils visent selon le site d'EuropeAid « à garantir (la) convergence (des projets) avec les objectifs politiques de l'UE »<sup>136</sup>.

#### II.2.3.1 L'approche par projet

L'approche par projet est le mode de gestion qui permet à la CE de mettre en oeuvre des projets en dehors du cadre gouvernemental du pays partenaire. Il est utilisé notamment pour financer les projets menés par la société civile mais est aussi privilégié quand la gestion de l'argent publique par le pays bénéficiaire n'offre pas les garanties suffisantes. Il consiste ainsi en une gestion et un suivi au plus près des projets opérés par le personnel des délégations qui s'assure que le déroulement des projets se fait conformément aux modalités des contrats signés entre les partenaires privés, souvent une ONG –européenne ou locale- et la CE. Les modalités de ces contrats sont nombreuses. Parmi elles, est souvent incluse la description du « **cadre logique** » (Logical Framework ou Logframe), qui constitue l'un des outils « d'analyse et de gestion » des projets les plus encouragés par la CE. Il doit permettre en effet l'optimisation des résultats en fonction des objectifs initiaux. L'inclusion du cadre logique est même obligatoire pour tout projet dont le budget dépasse 100 000 euros. Par ailleurs une autre caractéristique de ce mode de gestion est le système « **appel à propositions** » (Call for Proposals) qui permet de recueillir des offres d'action en provenance d'acteurs privés présents sur le terrain et qui correspondent aux objectifs de politique extérieure de l'UE. La CE, en tant que bailleur, est en effet dépendante de la mise en oeuvre de ses objectifs par des partenaires que l'on pourrait alors qualifier de sous-traitants. On peut voir ici l'un des canaux les plus évidents qui permettent de décliner les objectifs politiques de la PESC jusqu'au contenu des programmes sur le terrain. On pourrait néanmoins penser que, du fait des principes de la déclaration de Paris, ce mode de gestion tende à être délaissé au profit des deux suivants, qui donnent plus de poids aux institutions locales.

#### II.2.3.2 L'approche sectorielle

L'approche sectorielle se développe en effet rapidement et s'appuie directement sur les principes de la déclaration de Paris en laissant aux pays bénéficiaires le soin de définir leurs propres besoins dans un secteur particulier et pour lesquels ils vont solliciter différents partenaires et

135 Site de la BERD consulté le 3 septembre 2008: <http://www.ebrd.com/about/basics/members.htm>

136 Site d'EuropeAid consulté le 30 août 2008: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/index_fr.htm)

donateurs. L'ensemble des parties prenantes s'entendent alors sur un cadre d'orientation stratégique proposé par le pays bénéficiaire et qui établit les modalités de coopération entre les acteurs, de répartition du financement et les critères d'évaluation des résultats. En pratique la CE se contente alors de transférer des fonds au trésor des pays partenaires qui se devront de les employer dans le secteur convenu. Un autre mode que l'on pourrait qualifier d'intermédiaire permet aussi à EuropeAid de financer un programme de développement géré directement par le pays partenaire. Cela revient finalement à l'approche par projet décrite précédemment, mais dans le cadre de programmes gérés par les institutions publiques du pays bénéficiaire.

### *II.2.3.3 L'aide budgétaire (Budget Support)*

L'aide budgétaire constitue une approche plus récente mais controversée du financement du développement par la CE quoiqu'en ligne également avec la déclaration de Paris et la question de l'appropriation de l'aide. EuropeAid décrit en effet l'aide budgétaire comme consistant « en une attribution directe de fonds au budget du pays partenaire, où ils peuvent être gérés selon les systèmes nationaux ». L'aide budgétaire doit ainsi servir au financement des stratégies nationales de développement et peut servir à financer des secteurs tels que celui de la santé ou de l'éducation. EuropeAid ajoute que ce mode de financement doit concourir « à promouvoir une gestion saine et transparente des finances publiques ». Bien sûr ce mode de financement ne s'effectue que dans le cas où les finances publiques des pays bénéficiaires offrent les garanties suffisantes notamment en terme de transparence, mais le fait est que la CE perd dans ce cas sa capacité de contrôle des fonds ce qui n'est pas sans difficulté, considérant son devoir de rendre des comptes aux autres institutions européennes, et en particulier au Parlement qui semble voir cette approche d'un regard méfiant.

## II.2.4 Caractéristiques de l'aide européenne

Après avoir esquissé à grands traits le fonctionnement de l'aide européenne, tâchons à présent de faire ressortir certaines de ses particularités.

### *II.2.4.1 La conditionnalité*

Nous avons vu jusque-là l'importance de la place accordée à la conditionnalité de l'aide, avec pour meilleur exemple celui des accords de Cotonou. Ainsi sur le modèle des accords commerciaux, une particularité majeure de l'aide européenne est de soumettre le versement de l'aide au respect de certains principes, ou tout au moins à l'engagement des pays bénéficiaires de les respecter, les accords d'association constituant le cadre légal de ces relations. La conditionnalité peut concerner la bonne gouvernance, la démocratisation, la promotion des Droits de l'Homme, le soutien à la Cour Pénale Internationale, à la lutte contre le terrorisme ou contre les armes de destruction massive, ainsi qu'aux réformes économiques et a souvent pour autre compensation que des aides financières, des facilités commerciales telles que la création de zone de libre échange ou l'accès au marché unique

qui constituent des incitations de taille<sup>137</sup>.

#### *II.2.4.2 Transparence, performance et lutte contre la corruption*

En tant qu'administrateur d'argent public, la CE est redevable auprès du contribuable européen de la bonne utilisation et gestion de son argent mais on pourrait dire que la CE est doublement redevable puisqu'elle se doit aussi de rendre des comptes auprès des Etats membres qui financent ses actions. Cette contrainte s'applique bien évidemment au cadre de l'aide au développement. En conséquence, la CE met en place de nombreux systèmes de contrôle et d'évaluation des résultats de sa gestion<sup>138</sup>. Les projets et partenaires sont soumis à des règles très strictes en ce qui concerne l'achat de biens et qui se basent sur les standards de comptabilité publique internationale tels que la règle des appels d'offre, etc. On trouve ces conditions en annexe de tous les contrats d'aide extérieure financés par la CE<sup>139</sup>. Par ailleurs, chaque projet se doit de fournir des bilans comptables réguliers à la CE et est aussi soumis à la possibilité d'être audité par les services spécialisés de la Commission elle-même, ou par un auditeur mandaté par elle. Enfin, tous les programmes font l'objet d'évaluation de leur efficacité par des experts mandatés par la CE et dont le coût est généralement prévu dès l'origine dans le financement des programmes.

#### *II.2.4.3 La visibilité*

Celle-ci est liée à la question de la transparence. Pour l'ambassadeur Ebermann « transparence is the basis of the accountability toward citizens<sup>140</sup> » La visibilité doit ainsi permettre de montrer aux contribuables ce que l'on fait de leur argent mais il est question ici aussi de diplomatie publique, l'UE étant soucieuse de soigner sa perception auprès des populations des pays tiers et aussi de répondre à la concurrence internationale, notamment l'aide américaine dont le logo est nettement plus connu du grand public égyptien par exemple<sup>141</sup>. Ainsi les contrats des projets contiennent toujours un article relatif aux stratégies de visibilité devant être mises en oeuvre par les ONG et autres partenaires de l'UE qui peuvent bénéficier par ailleurs de nombreuses formations visant à améliorer leur performance en la matière; les délégations de la CE disposent ainsi de leurs experts en communication et il est question de mettre à disposition des projets des « *EC visibility team* ». L'article 6.1 des conditions générales applicables aux contrats de dons pour les actions extérieures financées par la Communauté européenne<sup>142</sup> mentionne ainsi : « Le bénéficiaire doit prendre toutes les mesures nécessaires pour publier le fait que l'UE a financé ou co-financé l'action ».

---

137 Escribano

138 Site Internet de EuropeAid consulté en septembre 2008: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/index_fr.htm)

139 « Procurement by grant beneficiaries in the context of European Community external actions », Annexe IV des contrats des programmes d'aide financés par la CE / Cf. Annexe E

140 Conférence aux chefs de projets sur la visibilité organisée par la Délégation de la CE en Egypte au Caire, 3 avril 2008

141 Belgacem

142 Cf. Annexe E : Annexe II article 6

#### *II.2.4.4 La règle d'origine et l'aide liée*

Une autre clause à noter dans les contrats de mise en oeuvre des programmes financés par l'UE est celle de la règle d'origine<sup>143</sup> qui impose aux partenaires locaux de ne dépenser l'argent de leur projet qu'auprès de fournisseurs européens ou ressortissants du pays partenaire lorsqu'il est question de biens ou de service. Considérant que bien souvent, ces biens ou services –notamment en ce qui concerne l'équipement électronique ou automobile et surtout le recours à des agences d'expertise- ne sont pas disponibles dans les PED, cette mesure semble relever d'une forme de protectionnisme qui pose d'ores et déjà question du montant réel de l'APD destiné au PED et qui fait l'objet de débats de longue date, les pays de l'ODCE s'étant pourtant engagés à « délier » une certaine partie de l'aide<sup>144</sup>.

#### *II.2.4.5 The Red Tape ?*

En particulier du fait des conditions énumérées ci-dessus, la CE a souvent la réputation d'être un bailleur exigeant, voire avec qui il est difficile de traiter du fait de sa lourdeur administrative. Il est vrai que le niveau d'exigence imposé aux partenaires, justifié notamment pour des raisons de transparence et de lutte contre la corruption, font que parfois la CE a des difficultés à trouver les partenaires capables de se conformer à ses standards de gestion mais aussi aux principes et objectifs des appels à propositions, ce qui fait que bien souvent les montants effectivement dépensés sont nettement en deçà de ceux engagés dans les budgets initialement approuvés. Cela peut s'illustrer notamment avec les 9,9 milliards d'euros de reliquats accumulés à l'issue du « cycle » de Lomé, augmentant d'autant le FED IX lancé dans le cadre de l'accord de Cotonou de 2000<sup>145</sup>. Cela souligne par ailleurs la problématique générale des finances de l'UE qui, comme le rappelle Molinier, a des difficultés « à dépenser son argent »<sup>146</sup>. En effet, de nature quasi exclusivement opérationnelle le budget de l'UE se trouve dépendant de sa capacité de mise en oeuvre par des partenaires «sous-traitant ».

Toutefois, à sa décharge la CE n'est pas le « monstre » bureaucratique souvent décrié. Si l'on s'en remet en effet aux chiffres relatifs au coût de sa gestion, la CE fait même figure de bon élève avec des coûts qui selon Molinier occupent une place des plus réduites (5,9% du budget général de l'UE en 2006). En comparaison, le Programme des Nations Unies pour le Développement prélève 7% du montant de chaque projet qu'il gère comme frais de gestion. Ceci est par ailleurs souligné par le Crisis Group qui, reconnaissant la lourdeur administrative imposée aux organisations de la Société Civile, souligne la plus grande efficacité administrative de la CE comparée à d'autres bailleurs gouvernementaux et organisations internationales telle que la Banque Mondiale<sup>147</sup>.

143 Cf. Annexe E Annexe IV article 2.1 à 2.3

144 Site Internet de Radio France Internationale consulté le 30 août 2008:

<http://www.rfi.fr/fichiers/MFI/EconomieDeveloppement/710.asp>

145 Portail de l'Union européenne consulté en septembre 2008: <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12102.htm>

146 Molinier p.204

147 Crisis Group (2005b) pp.13 et 15

## II.3 L'UE comme chef de file de l'aide internationale

Il convient à présent de confronter le fonctionnement de l'aide européenne à l'environnement international et en particulier aux autres bailleurs.

### II.3.1 L'aide américaine

Les Américains ont également une longue tradition de l'assistance, à commencer bien sûr si l'on considère le plan Marshall, et en leur qualité de concurrents commerciaux principaux de l'UE et surtout d'acteurs prépondérant des Relations Internationales, il est intéressant de noter quelle est leur approche dans le domaine de la coopération.

La mise en oeuvre de l'aide américaine se fait au travers de son agence USAID (United Agency for International Development) qui trouve ses origines avec le plan Marshall et qui est créée formellement en 1961 en même temps qu'est promulguée la loi sur l'assistance extérieure (Foreign Assistance Act)<sup>148</sup>. Selon le site d'USAID, la philosophie de l'aide extérieure des Etats unis a toujours eu deux orientations : celle de soutenir les intérêts de la politique étrangère des Etats-Unis tout en faisant la promotion de la démocratie et du libre échange et en améliorant la vie des citoyens du monde en développement. Sur ce point, le secrétaire américain à la Défense, Robert Gates lui même insistait sur le besoin de soutenir le développement quand il déclarait en juillet 2008 que les menaces futures à la sécurité provenaient davantage des Etats pauvres ou échoués que des puissances montantes<sup>149</sup>. Par ailleurs, dans son rapport au Congrès américain du 3 juillet 2008 portant sur l'assistance extérieure américaine<sup>150</sup>, Sharp souligne, par exemple, que le Moyen-Orient en tant que première région récipiendaire de l'aide américaine nourrit aussi de nombreux intérêts stratégiques américains tels que le soutien à Israël et un environnement régional qui lui soit favorable et pacifique, la protection des approvisionnements de base en hydrocarbures, ou encore la lutte contre le terrorisme. Aussi, nous pouvons dès à présent noter que l'aide au développement ne se cache même pas ici d'être un outil très clair de politique étrangère pour les Américains.

Toutefois, cet outil ne semble pas occuper la même place que dans le cas de l'UE. Bien qu'en valeur absolue le montant de l'APD des Etats-Unis soit le plus élevé au monde atteignant 19 milliards de dollars en 2004 (contre 10 milliards en 2000)<sup>151</sup>, ce montant en pourcentage du PIB n'atteint pas 0,2% et le budget de USAID représente moins de 0,5% du budget fédéral américain<sup>152</sup>. Le département d'Etat américain se défend néanmoins de son faible taux d'APD, reprochant aux objectifs du millénaire « (d'accorder) à tort une plus grande importance au montant de l'aide plutôt

148 Site Internet de USAID consulté le 30 août 2008: [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/](http://www.usaid.gov/about_usaid/)

149 Source AFP juillet 2008, cité sur le site Internet [breitbart.com](http://www.breitbart.com) consulté en juillet 2008

[http://www.breitbart.com/article.php?id=080716015741.c04xu2n1&show\\_article=1&catnum=2](http://www.breitbart.com/article.php?id=080716015741.c04xu2n1&show_article=1&catnum=2)

150 Sharp

151 Site Internet du département d'Etat américain consulté le 1 septembre 2008

<http://usinfo.state.gov/fr/Archive/2005/May/03-964707.html>

152 Site de USAID consulté le 30 août 2008 [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/](http://www.usaid.gov/about_usaid/)

qu'à ses résultats » et d'ajouter que « l'aide au développement ne constitue qu'une petite partie de ce qui est nécessaire pour parvenir au développement durable »<sup>153</sup>.

Entre autre, l'aide américaine semble ainsi mettre davantage l'accent sur l'aide militaire quoi que celle-ci soit officiellement dissociée de l'aide au développement depuis le Foreign Assistance Act. En effet, historiquement selon Vaïsse<sup>154</sup>, alors que la Russie pendant la guerre froide préférait le financement d'infrastructures lourdes telles que le barrage d'Assouan en Egypte, l'aide américaine est davantage d'ordre économique et militaire. Or nous verrons à ce sujet dans notre prochaine partie que dans le cas de l'Egypte le dernier budget voté par le Congrès établit le montant de l'aide pour ce pays à 1,7 milliards de dollars pour la prochaine année fiscale et que celle-ci est constituée à 76% d'aide militaire<sup>155</sup>.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'aide américaine, si l'on retrouve un système de type « call for proposals », dénommé « *solicitation* », USAID prévoit aussi la possibilité pour des acteurs privés à but non lucratif de postuler spontanément au travers d'un système appelé « Unsolicited Assistance Application »<sup>156</sup>. Par ailleurs, la gestion de ces programmes comme leur programmation est confiée davantage aux bureaux régionaux qui disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour évaluer la pertinence des projets, ce qui dans son ensemble semble illustrer une plus grande souplesse que dans le cadre de EuropeAid. Enfin, en ce qui concerne la conditionnalité, si l'aide américaine n'a pas la réputation d'être aussi exigeante que ne l'est l'aide européenne, il semblerait qu'un changement soit en train de s'opérer<sup>157</sup> et l'on peut pour cela reprendre de nouveau l'exemple du budget voté pour l'Egypte dont 200 millions de dollars, soit environ 12% de l'aide, est soumis à des clauses de respect de bonne gouvernance -notamment garantir l'indépendance de la justice<sup>158</sup>-, ceci s'inscrivant dans la ligne du projet de grand Moyen Orient du Président américain.

### II.3.2 L'aide française

Nous avons vu précédemment que la France a une longue tradition de la coopération notamment en matière culturelle, leadership qu'elle a maintenu pendant longtemps. Vaïsse note ainsi que même dans la phase de déclin de l'aide au développement à partir des années 60, la coopération culturelle et technique continue de se développer sous la direction de la France<sup>159</sup>. On peut rappeler aussi qu'en 1960 le niveau de l'APD de la France représente 2% de son PNB, bien que celle-ci n'échappe pas par la suite à la morosité générale vis-à-vis de l'aide. Ainsi, la France semble faire de longue date figure de modèle dans le domaine de la coopération et l'on peut rapprocher cela de sa

153 Site Internet du département d'Etat américain consulté le 1 septembre 2008  
<http://usinfo.state.gov/fr/Archive/2005/May/03-964707.html>

154 Vaïsse p.88

155 POMED\* Newsletter July 2008 disponible en ligne sur le site <http://pomed.org/>

(\*Project On Middle East Democracy est un think tank américain basé à Washington dont les activités incluent le suivi des nouvelles législations concernant le Moyen Orient adoptées par le Senat américain

156 Site Internet de USAID consulté le 1 septembre 2008: <http://www.usaid.gov/faqs.html>

157 Sharp p.25

158 Ibid p.27

159 Vaïsse p.89

tradition coloniale et de sa volonté, au moment de la décolonisation, d'entretenir des relations privilégiées avec ses anciens territoires.

Aujourd'hui l'aide française est supervisée par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID) du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) qui en 2005 gérait un budget de 2,2 milliards, l'ensemble de l'aide française s'élevant selon les mêmes sources à 7,3 milliards d'euros en 2007 soit 0,39% du RNB<sup>160</sup>. Ces montants sont formés de différents fonds –dont le Fonds de Solidarité Prioritaire– et exécutés par différentes agences et institutions dont en particulier l'Agence Française de Développement (AFD)<sup>161</sup>. Sous tutelle conjointe du Ministère des Finances et des Ministères des Affaires étrangères et de l'outre mer, l'AFD, « l'opérateur pivot » de la coopération française, a ainsi eu en charge la gestion de 3,5 milliards d'euros d'engagement financier en 2007<sup>162</sup>.

Les actions de coopération françaises s'inscrivent dans trois champs distincts, multilatéral, européen et bilatéral, ce dernier étant le plus important puisque représentant en 2007 67,2% de l'aide quoiqu'en diminution progressive au profit de l'aide multilatérale (l'aide bilatérale s'élevait à 75,7% en 1997)<sup>163</sup>. Par ailleurs, les contributions françaises à l'aide européenne sont considérables. Selon la DGCID, la France finance 19% de l'aide gérée par la Commission européenne et finance à elle seule 24% du FED<sup>164</sup>, le site Vie Publique précisant qu'ainsi « la France contribue plus largement à ce fonds qu'au budget de l'Union européenne ». La France semble ainsi accorder beaucoup d'importance à l'action européenne en terme de développement, bien que disposant par ailleurs de moyens conséquents pour acheminer de l'aide. On pourra s'interroger plus avant sur ses raisons, mais d'ores et déjà on peut noter le soutien du Ministère des Affaires étrangères à la politique d'aide extérieure de l'UE « indissociable (du versant commercial) pour répondre aux nouveaux enjeux mondiaux ».

Il semblerait qu'ainsi la dimension de la coopération reste une priorité de la France dans ses stratégies internationales. Pour la DGCID d'ailleurs « l'aide au développement est pour la France une traduction concrète de l'impératif de solidarité placé au cœur de son pacte social » et qu'ainsi « la DGCID constitue pour les autorités françaises, l'instrument privilégié (d'une) diplomatie élargie ». Cette notion de « diplomatie élargie » renvoie au constat fait précédemment avec l'aide américaine que l'aide au développement est bien considérée comme un outil à part entière de la politique étrangère des Etats. Ainsi pour le Ministère français des Affaires étrangères « (l'aide au développement) répond également au souci de vivre dans un monde plus sûr. La paix et la sécurité mondiales ne (pouvant) naître de la misère, des pandémies, de l'absence d'États démocratiques

160 Site Interent du MAE consulté le 16 septembre 2008

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/index.html)

Par ailleurs on peut noter ici l'ambiguïté des chiffres du développement, l'OCDE annonçant pour la même année, un montant de l'aide française de 11,2 milliards d'euros

161 DGCID 2005

162 Site Internet de l'AFD consulte le 31 août 2008 <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/op/preview/home>

163 Site Internet Vie Publique consulté en septembre 2008 (Le site Vie publique s'inscrit dans l'action du gouvernement français pour développer la société de l'information)

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/cooperation-aide-au-developpement/rub1071/rub1116/>

164 DGCID p.15

soucieux du bien-être de leur population<sup>165</sup> ».

### II.3.3 La Banque Mondiale

Comme son nom l'indique, la Banque Mondiale est avant tout un organisme de financement du développement dont l'activité relève essentiellement de l'octroi de prêts à taux avantageux pour les PED. Toutefois, une part de ses activités relève aussi du don, notamment en ce qui concerne les PMA, et en tant qu'acteur incontournable du développement nous nous devons ici de la mentionner.

Créée à l'issue de la seconde guerre mondiale pour financer la reconstruction de l'Europe et du Japon, cette institution a fait l'objet comme l'OECE d'une redéfinition de ses activités au moment où l'Europe fut reconstruite et que le tiers-monde émergeait. Ainsi la Banque Mondiale s'est dévouée peu à peu aux PED, son objectif actuel se résumant à la lutte contre la pauvreté dans le monde.

Au travers des deux institutions qui la constitue -la Banque Internationale pour la Reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association Internationale de Développement (IDA)- la Banque Mondiale a ainsi mis à disposition 24,7 milliards de dollars lors de son exercice 2007, ceux-ci se décomposant en 12,8 milliards de dollars par la BIRD sous forme de prêts à destination des pays à revenu intermédiaire et les pays pauvres solvables et en 11,9 milliards de dollars au travers de l'IDA, dont 2,2 milliards sous forme de dons se destinant « aux pays les plus déshérités de la planète ». La part des dons dans les activités de la Banque Mondiale s'élève ainsi en 2007 à environ 9%<sup>166</sup>.

### II.3.4 L'aide européenne à l'épreuve des chiffres actuels du développement

Dans son rapport 2008<sup>167</sup>, le PNUD souligne les défis du développement à l'heure de l'augmentation importante du prix de l'énergie et des denrées alimentaires qui peut compromettre les performances exceptionnelles permises par la croissance économique soutenue des précédentes années dans la plupart des PED. Les défis se posent particulièrement nombreux pour les PMA qui restent en marge de la croissance globale, boudés par les investissements privés<sup>168</sup>. Dans ce contexte l'APD reste ainsi un enjeu de taille, en particulier à mesure que s'approche l'échéance de 2015 des objectifs de millénaires, le PNUD de résumer que si certaines performances et progrès rapides ont pu être observés et tendent à prouver que « la réalisation des OMD est possible », les incertitudes vis-à-vis de l'économie mondiale font craindre des revers majeurs dans la lutte contre la pauvreté.

Dans ce contexte, les pays fournisseurs d'aide se sont engagés en 2005 à intensifier leurs efforts en faveur du développement. Ainsi, lors du sommet du G8 de Gleneagles et du sommet du Millénaire +5 des Nations unies, les principaux donateurs avaient revu à la hausse le montant de 100

165 Site Internet du MAE consulté en septembre 2008

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/index.html)

166 Banque Mondiale 2007

167 PNUD 2008a

168 Banque Mondiale 2006



milliards d'APD par an estimé à l'origine par la commission Zedillo et s'étaient engagés à fournir 130 milliards de dollars d'aide par an en 2010 afin que les Objectifs du Millénaire en 2015 soient atteints. Toutefois, l'OCDE précise que les dernières contributions ne permettent pas de garantir que cet engagement soit respecté.

Selon elle<sup>169</sup>, en 2007, le montant global de l'APD des pays membres de l'OCDE qui regroupe les principaux donateurs atteignait 103,7 milliards de dollars, ce qui représente une moyenne de 0,28% du Revenu Intérieur Brut de ces Etats, marquant ainsi un léger fléchissement par rapport aux années précédentes qui avaient atteint des niveaux exceptionnels du fait de remises de dettes très importantes à l'Irak et au Nigeria (APD 2005 : 107,1 milliards USD, soit plus de 0,3% du RIB). Les plus gros contributeurs en 2007 de l'APD sont les Etats-Unis (22,6 milliards USD), l'Allemagne (13,8 milliards USD), le Japon (13,6 milliards USD), le Royaume uni (11,8 milliards USD) et la France (11,6 milliards USD).

Dans ce contexte, l'Union européenne s'enorgueillit néanmoins de rester le premier fournisseur d'aide au développement dans le monde, élément repris largement dans les communications et autres stratégies de visibilité de la Commission, et communément admis et repris par les observateurs internationaux. En 2004 par exemple, alors que le montant global de l'APD atteignait 79,5 milliards de dollars, l'UE participait à hauteur de 36 milliards d'Euros soit effectivement bien plus de la moitié du montant global<sup>170</sup>, l'OCDE précisant que le taux d'APD des pays de l'UE membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE atteint en moyenne 0,4% de leur RIB en 2007 contre 0,16% pour les Etats-Unis. Toutefois, il convient de noter comme le rappelle Petiteville que ce montant de la participation européenne est calculé en additionnant l'aide communautaire au montant de l'aide bilatérale fournie par les Etats membres, la CE participant finalement à hauteur d'environ 20% du montant de cette aide dite européenne<sup>171</sup>. Aussi si les chiffres restent sans appel concernant l'importance et l'engagement de l'Europe dans le monde du développement, que ce soit en valeur absolue ou en pourcentage du RNB qui dans chaque cas la place loin devant les Etats-Unis, il convient de relativiser le poids financier de l'aide dite européenne en tant que force cohérente et unique.

Au final il apparaît que l'aide communautaire européenne est en soi l'une des premières sources de financement de l'aide au développement au monde, bien qu'elle ne se situe pas au niveau des premiers Etats fournisseurs d'aide mais que sa force pourrait tenir d'une éventuelle coordination des Etats européens -comme celle prônée par le vice président de EuropeAid M. Weber- qui dès lors disposerait d'une force financière sans égale, contrôlant plus de 50 % de l'aide au développement, puissance à laquelle on pourrait ajouter le poids financier des différentes banques concourant au développement et sous influence même partielle des Européens. Rappelons en effet que la BEI gère un capital plus de deux fois supérieur à celui de la Banque Mondiale, sans compter que cette dernière

169 Site de l'OCDE consulté le 3 septembre 2008

[http://www.oecd.org/document/59/0,3343,fr\\_2649\\_34447\\_40382203\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/59/0,3343,fr_2649_34447_40382203_1_1_1_1,00.html)

170 Site Internet du MAE consulté le 27 août 2008

171 Petiteville p.151

est aussi financée en grande partie par les Européens.

## **II.4 L'aide publique au développement, une réelle volonté diplomatique**

### II.4.1 Un outil par essence diplomatique?

Nous avons vu avec l'ouvrage de Kissinger que l'on pourrait considérer la coopération dès son origine comme une tentative des Etats d'influencer leur environnement international mais de manière plus contemporaine, notamment avec ce que l'on a vu de l'exemple de l'aide américaine et française, on constate que les Etats modernes ne se cachent pas des intentions politiques de l'aide dite extérieure. Rappelons que pour USAID, l'aide extérieure des Etats-Unis a clairement pour objet de « soutenir les intérêts de la politique étrangère des Etats-Unis » ou que pour le MAE « (l'aide au développement) répond également au souci de vivre dans un monde plus sûr<sup>172</sup> ».

Aussi, si l'on considère ici la définition de la politique étrangère de Charillon donnée en introduction comme étant « l'instrument par lequel un Etat tente de façonner son environnement politique international, par lequel il tente d'y préserver les situations qui lui sont favorables et d'y modifier les situations qui lui sont défavorables », force est de constater que l'aide au développement est bien à inscrire au registre de cette politique, comme instrument de sa mise en œuvre, c'est-à-dire comme instrument diplomatique. On peut se souvenir aussi à ce sujet que selon le MAE, « la DGCID constitue pour les autorités françaises, l'instrument privilégié (d'une) diplomatie élargie ». Quelle meilleure illustration d'ailleurs que de constater que les agences de développement sont généralement sous contrôle direct des services diplomatiques des gouvernements, comme cela est le cas en France ou pour USAID qui est un service du département d'Etat Américain.

Ce constat rappelle que le sens de la diplomatie n'est plus tout à fait celui du temps où la négociation se concentrait davantage sur le règlement des traités de paix que sur l'évitement des conflits auxquels ils mettaient fin<sup>173</sup> et où Clausewitz considérait que « la guerre est le prolongement de la politique<sup>174</sup> par d'autres moyens ». La politique étrangère contemporaine s'inscrit en effet dans le contexte du système établi après la seconde guerre faisant l'apologie du droit international, sacralisant en la charte de l'ONU le règlement pacifique des différends et targuant d'illégalité presque tout recours à la force armée. Aussi, si l'on pourrait débattre ici des revers infligés au Droit international ces dernières années notamment au nom de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, il n'en reste pas moins que les relations internationales aujourd'hui sont modelées par la prééminence du Droit. De ce fait, et bien que le recours unilatéral à la force ne soit pas totalement une exception<sup>175</sup>,

172 Site Internet du MAE consulté en septembre 2008:

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/index.html)

173 On peut lire à ce sujet avec intérêt la description de la diplomatie du XIX par J. Droz dans son « Histoire Diplomatique, 1648-1919 »

174 Politique est ici à considérer au sens « des Affaires internationales »

175 On pense bien sûr à la guerre en Irak de 2003, mais pouvons aussi rappeler le cas de l'intervention de l'OTAN contre la Serbie en 1999 et bien sûr le dernier exemple en date celui de la Russie en Géorgie, qui, et bien que tous invoquent des prétextes humanitaire ou sécuritaire, se sont fait de manière unilatérale et en dehors du cadre des

les Etats semblent avoir développé de nombreux outils d'influence de type « soft power » au rang desquels on se doit de compter l'aide au développement. En effet, on constate la redondance des préoccupations sécuritaires sous-jacentes à la question du développement. Le MAE par exemple s'appuie sur le fait que « la paix et la sécurité mondiales ne peuvent naître de la misère, des pandémies, de l'absence d'États démocratiques soucieux du bien-être de leur population<sup>176</sup> » appliquant ainsi la théorie de la paix démocratique et la liant à la question du développement. Ainsi, si l'on considère aujourd'hui la diplomatie comme le bras non-armé de la sécurité des Etats, il ne fait plus aucun doute que l'aide au développement peut compter parmi les outils diplomatiques développés par les gouvernements.

#### II.4.2 Où l'aide au développement reprend les objectifs diplomatiques de l'UE

Voyons à présent ce qu'il en est de l'UE, et en particulier tâchons de voir si l'observation précédente que l'aide au développement peut être un outil choisi par les gouvernements comme moyen d'atteindre leurs objectifs de politique étrangère et de sécurité, peut trouver écho dans le cas de la mise en oeuvre des objectifs de la PESC. Nous avons notamment vu en partie I.4 la place importante prise par la question sécuritaire dans les objectifs de la PESC, préoccupation qui se retrouve aussi dans le consensus obtenu en décembre 2003 autour de la stratégie européenne de sécurité (ESS) -et ce malgré la mésentente survenue quelques mois plus tôt au sujet de la question irakienne-. Aussi par exemple on pourrait se demander comment ces préoccupations sécuritaires se retrouvent dans les projets de développement gérés par EuropeAid.

##### II.4.2.1 De la PESC aux programmes

Tout d'abord, nous avons vu que la PESC exprime le point de vu des Etats au travers du Conseil européen qui, quand il se réunit, définit les stratégies de la PESC telle que l'ESS. Par la suite, l'ensemble des instruments de politique extérieure doivent se conformer aux orientations ainsi définies. Ainsi, pour le Crisis Group, le renforcement de la conditionnalité lors de la révision de l'accord de Cotonou en 2005, et notamment l'introduction de la clause relative à la lutte contre les armes de destruction massive, est une conséquence directe de l'application de l'ESS<sup>177</sup>. Par ailleurs, les canaux par lesquels se déclinent les objectifs de la PESC sont les instruments financiers, et nous avons vu plus haut que l'ensemble de ces instruments s'appliquaient à reprendre les objectifs de la PESC : par exemple à l'objectif de « développer et de renforcer la démocratie et l'Etat de droit, ainsi que le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales », correspond l'Initiative Européenne pour la Démocratisation et les droits de l'Homme et au bout du compte on trouve l'instrument financier correspondant, l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de

---

Nations unies ce qui les frappe potentiellement d'illégitimité au titre du droit international

176 Site Internet du MAE consulté en septembre 2008:

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/index.html)

177 Crisis Group (2005b) p.2

l'homme. Enfin, EuropeAid est chargé, quel que soit le mode de leur mise en œuvre, de « garantir (la) convergence (des projets) avec les objectifs politiques de l'UE<sup>178</sup> ». A ce titre, le système « call for proposals » est exemplaire pour illustrer la volonté de conformer les actions sous traitées à des partenaires telles que les ONG aux objectifs initiaux de la PESC.

#### *II.4.2.2 La coopération comme outil sécuritaire*

Dans le cas du développement, nous avons vu que celui-ci pouvait compter au titre d'objectif et de moyen de la diplomatie européenne. En effet, l'un des objectifs de la PESC est explicitement « la promotion de la coopération internationale », mais de la même manière qu'on l'a vu pour la France et les Etats-Unis, les objectifs du développement répondent aussi aux objectifs que sont « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union », « le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes » ou encore « le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale ». Par exemple, pour le Crisis Group le fait que l'unité résolution de conflit de la DG Relex ait comme objectif d'« intégrer la prévention des conflits dans les politiques de la commission et en particulier dans la programmation de l'assistance extérieure »<sup>179</sup> montre bien que la coopération est aussi un instrument sécuritaire. Mais l'argument majeur est sans doute celui de la conditionnalité de l'aide. Pour Petiteville celle-ci montre que « sous couvert de clauses commerciales, d'aide financière..., (la coopération) exprime très largement des intérêts politiques -sécurité de l'Europe, stabilisation de la périphérie..- »<sup>180</sup>. Rappelons à ce titre que l'un des sous objectifs énoncé par la PEV est d'éviter d'aggraver les lignes de fractures avec les voisins. La CE précisant que « l'objectif sous-jacent reste le soutien à la croissance et au développement durables dans les pays bénéficiant de ces mesures, afin qu'ils disposent des ressources nécessaires à l'éradication de la pauvreté » et d'ajouter que « l'Union a tout intérêt à soutenir ses partenaires et à les encourager à réussir et à prospérer<sup>181</sup> ».

#### *II.4.2.3 La priorité régionale*

La proximité géographique semble ainsi jouer un rôle de catalyseur de la problématique sécuritaire. En effet au rapprochement culturel parfois invoqué comme prétexte à une coopération privilégiée avec le sud de la Méditerranée s'oppose le cas de l'Amérique latine qui très éloignée géographiquement, fait l'objet de bien moins d'attention bien qu'a priori plus proche culturellement. Aussi, la PEV apparaît bien comme la volonté de contrôler une menace proche. Il s'agit notamment de lutter contre les soft risks telle que la migration clandestine mais aussi contre le terrorisme, objectifs avoués du Partenariat Euromed. Le but de l'aide dans ce cas a ainsi davantage vocation à fixer les populations et finalement, comme l'évoquait précédemment Petiteville, à stabiliser l'environnement immédiat de l'UE, les objectifs de la PESC précisant le besoin de renforcer la

178 Site Internet d'EuropeAid consulté le 30 août 2008: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/index_fr.htm)

179 Crisis Group (2005b) p.14

180 Petiteville p.106

181 Site Internet de la CE consulté en septembre 2008: [http://ec.europa.eu/world/what/external\\_relations/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/what/external_relations/index_fr.htm)

sécurité aux frontières. L'importance de la PEV par rapport aux autres politiques extérieures et la primauté qu'elle donne aux régions voisines, soulignent cette priorité régionale de la PESC. Encore on pourrait s'étonner du montant de l'aide offerte à la seule Russie (840 millions d'euros par an en moyenne entre 1991 et 2004) compte tenue des capitaux qu'elle reçoit de la vente de son gaz à l'UE et qui paraît sans proportion par rapport à l'aide à destination de l'Amérique latine par exemple (347,7 millions d'euros en 2008).

Par ailleurs, on pourrait pousser ce constat avec les candidats à l'intégration, qui constituent par définition l'environnement extérieur le plus proche, et pour qui l'on constate que la conditionnalité est portée à l'extrême, de même que le budget qui leur est attribué représente une part majeure du budget des relations extérieures européennes; cela faisant penser à une gradation de l'aide en même temps que de la conditionnalité à mesure que l'on se rapproche du territoire européen.

Ainsi, l'aide au développement semble bien s'inscrire comme un moyen autant qu'un objectif de la PESC, s'efforçant de reprendre les grandes lignes de la PESC notamment en ce qui concerne la stabilisation de la périphérie et les questions sécuritaires au sens large. Au final cette déclinaison des objectifs de politique extérieure en actes, montre que l'aide au développement compte ô combien parmi les outils diplomatiques de l'Union européenne.

## **Synthèse partie II**

Nous avons vu ici de quelles manières l'aide européenne constitue bien un outil diplomatique déclinant dans ses programmes les objectifs de la PESC et répondant à des ambitions claires de politique extérieure, comme il en va de même d'ailleurs pour les acteurs étatiques traditionnels. La particularité européenne consiste en l'importance donnée à cet outil, prépondérant dans ses stratégies de politique extérieure de longue date et s'affirmant même au fil du temps. Ainsi, nourrie par l'Histoire mais aussi sans aucun doute par des ambitions internationales s'affirmant au fil des décennies, l'aide européenne s'est structurée et sans cesse renforcée, parvenant ainsi à s'imposer sur la scène internationale comme un acteur incontournable du développement avec la spécificité de son niveau de conditionnalité toujours croissant soulignant sa dimension éminemment politique. Petiteville reconnaît ainsi que le développement est « le mode dominant » des relations extérieures de l'UE<sup>182</sup>. Par ailleurs, cette spécificité européenne de privilégier le développement comme moyen de mise en oeuvre de ses objectifs de politique extérieure semble faire écho à son statut de soft power. Pour autant nous sommes à présent en mesure de nous demander si une telle stratégie permet bien à l'UE d'atteindre les objectifs de la PESC, en d'autres termes, si l'aide au développement est un outil diplomatique efficace. Nous allons ainsi étudier les actions de la délégation de la Commission européenne en Egypte afin d'en évaluer les effets et les impacts.

---

182 Petiteville p.106

### **Partie III L'aide européenne en Egypte**

A présent que l'on sait l'importance et les intentions données à l'aide au développement par l'UE dans ses stratégies de politique extérieure, il convient de tenter d'en appréhender les résultats et son impact diplomatique. Nous allons pour cela nous appuyer sur l'activité de la délégation de la CE en Egypte et, en partant du contexte dans lequel elle intervient, évaluer l'impact sur celui-ci des actions dites de développement et des objectifs politiques de la PESC qu'elle véhicule.

#### **III.1 Le contexte Egyptien**

##### III.1.1 L'Egypte du président Moubarak

###### *III.1.1.1 De la situation des Droits de l'homme en Egypte*

L'Egypte apparaît comme un partenaire clé des pays occidentaux dans le monde arabe. En sa qualité de pays arabe le plus peuplé, à la stabilité relative et ayant reconnu Israël, l'Egypte joue de longue date le rôle d'allié des Américains et plus récemment la coprésidence du lancement de l'Union pour la Méditerranée par le président Moubarak au côté du président français semble confirmer ce statut aux yeux des Européens également.

Pour autant, les attentes des occidentaux envers le gouvernement égyptien sont nombreuses et se concentrent essentiellement autour de la problématique des Droits de l'Homme et de la bonne gouvernance. L'administration Bush a ainsi fait de l'Egypte l'une des cibles privilégiées de son « agenda pour la liberté »<sup>183</sup> et le président américain, lors du Forum Economique Mondial de Charm el Cheikh en juillet 2008, exhortait de nouveau les pays arabes à la réforme ; mais on a aussi et surtout à l'esprit l'incident diplomatique survenu à la suite de la résolution du Parlement européen du 17 janvier 2008 dénonçant la situation des Droits de l'Homme en Egypte.

Cette situation est aussi largement relayée par les organisations de défense des Droits de l'Homme telles que Amnesty International qui dans son rapport de 2007 dénonçait « les atteintes systématiques aux droits humains au nom de la sécurité (en Egypte) »<sup>184</sup>, allégations reprises par ailleurs dans son rapport 2008 et rejetée par le Conseil Egyptien des Droits de l'Homme le jugeant diffamatoire. Les ONG dénoncent ainsi le recours à la torture, à la répression de l'opposition, des défenseurs des droits humains, comme des journalistes, Reporters Sans Frontière pointant l'Egypte au 133<sup>ème</sup> rang sur 168 pays sur la question de la liberté de la Presse<sup>185</sup>.

Pourtant, dans la foulée de la formation d'un gouvernement plus libéral en juillet 2004<sup>186</sup>, la tenue des premières élections multicandidats en 2005, remportées par le président Moubarak avec 88,5% des suffrages, avait donné espoir à certains sans toutefois tromper les observateurs

183 POMED invitation au Panel du 10 Septembre 2008 intitulé "Egypt Today: State of Human Rights and Rule of Law"

184 Site Internet de Amnesty International consulté le 7 septembre

<http://www.amnesty.org/fr/library/info/MDE12/001/2007>

185 Reporters Sans Frontière 2006

186 Le gouvernement du premier ministre Nazif, aujourd'hui en poste

internationaux pour qui cela ne fut que « cosmétique ». Pour le Crisis Group cette décision est en effet la conséquence de la volonté de satisfaire aux exigences américaines mais n'était d'aucune manière de nature à remettre en cause le caractère autoritaire du leadership égyptien, ajoutant que la démocratisation ne peut venir que de la constitution d'une réelle assemblée parlementaire représentative, issue d'élections législatives en règle et accompagnées du renforcement des différents courants d'opposition à commencer par la légalisation de l'organisation des Frères Musulmans<sup>187</sup>.

Aussi, malgré les souhaits exprimés par les partenaires occidentaux l'Egypte ne semble pas prendre la voie de la démocratisation bien que le Crisis Group estime qu'à l'approche de la fin de règne du président Moubarak – celui-ci entrant dans sa 80<sup>ème</sup> année-, il est urgent de déconcentrer le pouvoir présidentiel, personne ne pouvant avoir à l'avenir la stature adéquate à la tenue d'un pouvoir constitué en plus d'un quart de siècle<sup>188</sup>. Pour les ONG des Droits de l'Homme, la situation s'aggrave même significativement, Amnesty International soulignant que les dernières modifications de la constitution survenues le 19 mars 2008 représentent « le recul le plus grave depuis la réimposition de l'état d'urgence en 1981 »<sup>189</sup> après l'assassinat du président Sadata. Ces modifications renforcent ainsi les pouvoirs de la police en matière de lutte contre le terrorisme et permettent la traduction de civils, alors privés de leur droit d'assistance élémentaire, devant des tribunaux militaires. Cela est sans compter que l'état d'urgence, a encore une fois été prolongé en mai 2008, le gouvernement prétextant que la loi anti-terroriste censée remédier à « la situation » ne pouvait encore être soumise à l'examen du parlement.

### *III.1.1.2 Une dictature libérale?*

A cette austérité de la politique intérieure égyptienne s'oppose pourtant le tournant libéral opéré par le gouvernement Nazif en 2004, mettant en avant sa volonté de réformes économiques et sociales visant à une « croissance équitable » par le renforcement du secteur privé et le développement de mesures de protection sociale. De plus, en septembre 2004 a été publié avec l'aide de la Banque Mondiale un rapport définissant une stratégie de réduction de la pauvreté en Egypte et mettant l'accent sur le manque d'opportunité d'emploi, le déficit du système éducatif et du réseau de protection sociale. Pour autant, l'agenda politique égyptien dépend du plan national établi pour la période 1997-2017 et dont certains objectifs n'ont pu être atteints du fait de la surestimation de la croissance économique ainsi que de l'accroissement de la surface des terres habitables en Egypte prévue pour passer de 5 à 25 %<sup>190</sup>. Actuellement, les priorités du gouvernement sont la réforme du secteur financier, de l'éducation, de la santé et la décentralisation.

Mais malgré ces intentions, la situation économique des Egyptiens semble ne pas cesser de se dégrader<sup>191</sup> alors que le taux de chômage reste très haut et la démographie très forte avec un tiers des

187 Crisis Group 2005a et 2008

188 Crisis Group 2005a p.26

189 Amnesty International 2008 p.163

190 Egypt Country Strategic Paper janvier 2007

191 Dans son rapport 2008 sur l'Egypte, le PNUD évoque que la pauvreté en Egypte n'a pas diminuée depuis plus d'une décennie

près de 80 millions d'habitants âgés de moins de 14 ans. A cela s'ajoute actuellement l'augmentation des prix de la nourriture et de l'énergie contre laquelle les mesures gouvernementales n'ont pas convaincu lorsque à l'augmentation générale des salaires de la fonction publique s'est associée une baisse significative des subventions aux carburants ainsi qu'une aggravation de l'inflation.

Aussi, à la frustration populaire exprimée lors de tentatives de manifestations motivées par l'augmentation des prix en avril 2008, s'est finalement opposée une répression très violente qui a fait plusieurs morts et a conduit à l'arrestation de nombreux bloggeurs et organisateurs présumés qui avaient propagé les appels à manifester. Dans ce contexte, seuls les Frères musulmans semblent offrir un semblant de voix d'opposition et bien que frappé officiellement d'illégalité, ce mouvement jouit d'une popularité grandissante, nourrie par le repli conservateur observé en Egypte depuis les années 1970.

Aussi si la répression des « émeutes de la faim » illustre l'attitude d'un gouvernement qui semble craindre de voir grandir toute forme de contre-pouvoir, qu'il soit institutionnalisé ou incarné par la société civile, les occidentaux semblent trouver écho à leurs recommandations bien davantage dans le champ économique ce qui fait que les investisseurs étrangers regardent de plus en plus l'Egypte comme une place potentiellement prometteuse dans le cas où le virage libéral se confirmait.

### III.1.2 Quel développement pour l'Egypte ?

#### *III.1.2.1 Réforme de la gouvernance*

La réforme de la gouvernance et la démocratisation sont des éléments majeurs sur lesquels insistent les partenaires internationaux de l'Egypte et se concentrent les agences de développement. Nous avons vu que le Crisis Group soutient la formation d'un parlement élu réellement démocratiquement, c'est-à-dire en veillant à ce que des candidats ne soient pas écartés ou intimidés -comme ce fut le cas à l'encontre des candidats affiliés aux Frères musulmans lors des dernières élections législatives- et aussi encourage au renforcement des voix d'opposition qui ont besoin de se structurer et de s'affirmer pour pouvoir participer de manière constructive au débat public<sup>192</sup>. Par ailleurs le rapport 2008 du PNUD sur le développement humain en Egypte se concentre sur le rôle de la société civile et l'un de ses projets les plus importants est le soutien à la décentralisation considérée comme « un outil majeur pour la transformation sociale »<sup>193</sup> et permettant de répondre au mieux aux variations apparaissant sur la carte de répartition de la pauvreté.

#### *III.1.2.2 Réformes économiques et sociales*

Toutefois, au-delà de la réforme de la gouvernance et de la démocratisation les experts mettent en avant les besoins actuels de l'Egypte en terme de développement humain. En 2005, le PNUD établissait pour l'Egypte un cadre d'action pour le développement ainsi appelé les « 55

---

192 Crisis Group 2005a

193 PNUD 2008b



programmes », s'inscrivant dans le cadre des objectifs du millénaire et se déclinant autour de huit thématiques prioritaires : Réduction de la Pauvreté, Education Primaire, Santé, Sécurité Sociale, Petites et Moyennes Entreprises, Agriculture, Eau et Assainissement et Habitat. L'ensemble des besoins liés à ces programmes était alors évalué à 182 milliards de dollars. Par ailleurs, ce rapport du PNUD fait suite au premier rapport régional sur le développement dans le Monde arabe édité en 2002. Si celui-ci précisait alors que la situation du développement s'était améliorée continuellement pendant les 30 dernières années, il ajoutait que de nombreuses difficultés subsistaient, en particulier dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des sciences et de la technologie, des libertés individuelles et de la parité hommes-femmes et de l'environnement soulignant que le monde arabe devait faire face à un taux de chômage élevé. Il faisait alors de sa priorité le renforcement des ressources humaines, précisant que « de l'Atlantique au Golf Persique, les individus, femmes, hommes et enfants, sont la réelle richesse et espoir des pays arabes »<sup>194</sup>. Ainsi, la réforme du système éducatif se trouvait déjà au centre des préoccupations, au même titre que la croissance économique et la démocratisation.

Aussi, dans son rapport 2008, le PNUD souligne les progrès constants observés en Egypte depuis la mise en place des indices de développement humain (IDH) (voir figure 3 ci-après) et reconnaît aussi les efforts fournis par le gouvernement égyptien pour se conformer aux objectifs définis en 2005. Ce dernier les a notamment intégrés en partie à son dernier plan quinquennal pour le développement économique et social et a montré un engagement particulier dans les secteurs de l'eau et des PME. Néanmoins, le PNUD souligne la nécessité d'aller beaucoup plus loin et dans cet esprit met également en avant le rôle de la société civile. Le PNUD appelle ainsi cette dernière à devenir le troisième pilier de l'Etat, aux côtés du gouvernement et du secteur privé, ce « nouveau contrat social » devant valoriser le travail des ONG locales dans la lutte contre la pauvreté et pour le développement durable alors que le secteur privé doit fournir de l'emploi et le gouvernement assurer la transition d'une économie de marché à une économie planifiée. Le rapport souligne ainsi la nécessité pour le gouvernement égyptien de faciliter l'environnement législatif et administratif de la société civile<sup>195</sup>.

	IDH	Indice d'Espérance de vie	Indice d'éducation	Indice PNB	PNB par habitant (USD)
1996	0.631	0.695	0.599	0.598	3911
1998	0.648	0.698	0.614	0.632	4407
2000	0.655	0.702	0.643	0.649	4878
2001	0.680	0.702	0.682	0.655	5061
2002	0.687	0.752	0.703	0.607	3792
2004	0.689	0.760	0.685	0.622	4152
2006	0.723	0.772	0.718	0.681	5900

Fig. 3 Indices de développement en Egypte (Source PNUD 2008b)

194 PNUD 2002 p.19

195 PNUD 2008b p.26

## III.2 L'UE en Egypte

Le contexte dans lequel l'UE en tant qu'entrepreneur du développement doit évoluer étant précisé, voyons à présent plus précisément comment interagit cette dernière avec ce pays partenaire clé de la Méditerranée et du Monde arabe. L'Egypte est en effet traditionnellement le premier bénéficiaire de l'aide européenne parmi les pays méditerranéens<sup>196</sup> et L'UE est le premier partenaire commercial de l'Egypte (premier fournisseur et premier investisseur) et le second client de l'Egypte avec 34% de ses exportations (contre 37% pour les Etats-Unis)<sup>197</sup>. Aussi, la volonté de l'Egypte de diversifier ses partenaires et de sortir de l'influence américaine la pousse, selon Kamar, à se rapprocher davantage de l'UE<sup>198</sup> et, au final, on trouve dans le slogan présent sur les nombreux documents d'information et de communication de la délégation de la CE en Egypte : « EU-Egypt : shared past, common future » l'illustration de la volonté des deux parties de coopérer. Mais voyons tout d'abord plus en détail la nature de leur association.

### III.2.1 Le cadre légal

#### *III.2.1.1 Le Partenariat Euroméditerranée et la PEV*

Le cadre fondamental de l'action de l'UE en Egypte est défini par le processus de Barcelone qui a pour objectif d'instaurer un espace de « paix et de stabilité sur les deux rives de la Méditerranée ». Son approche novatrice et inclusive se fait selon trois orientations principales : politique et sécurité, économique et financière, sociale et culturelle, et prévoit dans ces domaines le renforcement des liens entre l'UE et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée au travers d'accords régionaux et bilatéraux, le volet financier prévoyant des dons au travers du programme MEDA ou des prêts de la BEI.

En 2004, le lancement de la PEV modifie quelque peu ce cadre puisque désormais les pays méditerranéens se trouvent regroupés au sein d'une Europe élargie au même titre que les pays de l'est européen. Ce changement se traduit par la disparition de certains instruments financiers tels que MEDA pour les pays de la zone Euromed ou Tacis pour la Russie, regroupés désormais en un même instrument qu'est l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariats. La région Méditerranée fait néanmoins l'objet d'une coopération spécifique qui s'appuie sur l'acquis du partenariat euro méditerranéen<sup>199</sup> et d'autre part, le lancement de la PEV a permis au partenariat Euromed de se concentrer sur le « partenariat stratégique entre l'Union, la région Méditerranée et le Moyen-Orient »<sup>200</sup> qui paraît une réponse à l'initiative « Grand Moyen-Orient » proposée par les Américains au sommet du G8 de janvier 2004.

196 Site Internet de la délégation de la CE en Egypte consulté le 10 Septembre 2008

[http://www.delegy.ec.europa.eu/en/eu\\_funded\\_programmes/overview.htm](http://www.delegy.ec.europa.eu/en/eu_funded_programmes/overview.htm)

197 Chiffres 2002-2003 / MINEFI 2004

198 Kamar

199 La Documentation Française 2008a

200 EU strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East

### *III.2.1.2 L'accord d'association<sup>201</sup> et le plan d'action*

C'est donc dans ce cadre que fut signé le 25 juin 2001 et qu'est entré -partiellement- en force le 1 juin 2004 l'accord d'association entre l'UE et l'Égypte. Cet accord d'association est le cadre légal qui régit les relations entre les deux parties et incarne selon la CE les objectifs et principes du processus de Barcelone<sup>202</sup>. L'accord d'association établit donc aussi les limites de la coopération européenne en Égypte, toute action entreprise par l'UE en Égypte lui étant ainsi soumise, l'Ambassadeur Européen en Égypte expliquant lors d'une conférence à propos de la coopération, qu'en tant que représentation diplomatique, la délégation de la CE ne peut franchir la « ligne rouge » des affaires intérieures de l'Égypte et faire ce que l'Égypte ne veut pas, ajoutant que « l'UE ne fait que répondre à ses sollicitations »<sup>203</sup>.

L'objectif est ainsi de profiter de l'élan offert par l'élargissement et la PEV pour renforcer la volonté de coopération entre l'Europe et l'Égypte visant à « promouvoir la paix, la stabilité, la sécurité, la croissance, le développement et la prospérité dans la région euro-méditerranéenne ainsi que la modernisation de l'économie et de la société égyptienne » et la prévention et le règlement des conflits dans la région », et « en particulier le processus de Paix au Proche-Orient »<sup>204</sup>. Par cet accord l'UE et l'Égypte « s'accordent à intensifier leurs relations politiques, sécuritaires, économiques, commerciales, financières, scientifiques, technologiques et culturelles ».

Parmi les termes de l'accord, il convient de souligner l'article 86 qui autorise l'une ou l'autre des parties à « prendre les mesures appropriées » en cas de non respect de l'accord par l'autre partie précisant que ces mesures devaient être proportionnelles à la violation. L'article prévoit aussi la rupture de l'accord en cas de violation grave d'un élément essentiel de l'accord. Quoiqu'implicite cet article autorise donc l'application de sanctions en cas de non respect des conditionnalités.

Si l'accord d'association est prévu pour une durée illimitée (article 89), il se décline ensuite en plans d'action dont la mise en oeuvre est prévue sur une période de 3 à 5 ans et détaille l'ensemble des actions à entreprendre par l'Égypte avec le soutien de l'UE. Il est ainsi précisé que cette dernière s'engage à « fournir le soutien financier adéquat au travers des différents instruments financiers disponibles afin de contribuer à la réalisation des objectifs ambitieux du plan d'action ». Le premier plan d'action faisant suite à l'accord d'association fut donc signé en mars 2007.

Le plan détaille ensuite les actions prioritaires de l'accord d'association à mettre en oeuvre et dont les premiers points sont : renforcement du dialogue et de la coopération politique, en particulier sur la question de la sécurité et des armes de destruction massive, renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, promotion des Droits de l'Homme et renforcement de l'intégration économique ainsi que de nombreuses orientations d'ordre économique visant à l'établissement d'une zone de libre échange dans un délai de 12 à 15 ans. L'ensemble est décliné ensuite en actions des plus concrètes, telles qu'au chapitre 2.1.1.b la promotion du dialogue à propos de la Cour Pénale Internationale, la

201 L'accord d'association est disponible en ligne sur le site de la CE

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/egypt/aa/06\\_aaa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/egypt/aa/06_aaa_en.pdf)

202 Introduction au plan d'action Égypte-EU mars 2007

203 Conférence de l'Ambassadeur Ebermann à l'AUC, avril 2008

204 Introduction au plan d'action Égypte-EU mars 2007

promotion de la participation des femmes dans la vie publique, etc. On peut noter par ailleurs la précaution prise dans la formulation d'actions telles que « renforcer la culture du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Egypte et dans l'UE ». De même que dans l'article 68 de l'accord d'association relatif aux migrations illégales les Etats européens s'engagent à réadmettre sur leur sol tout ressortissant qui se trouverait en situation illégale sur le territoire égyptien, avant que l'Egypte ne s'engage à faire de même dans l'alinéa suivant.

Encore, d'autres actions ne s'adressent qu'à l'UE, telles que « examiner la possibilité pour les Etats membres de l'UE de signer la convention sur le droit des travailleurs migrants » qui, on le sait, a été signée essentiellement par les pays du Sud et que celle-ci est « boudée » des pays du Nord. On peut aussi noter les points 2.1.1.d et e du plan d'action dédiés à la lutte contre le terrorisme et les armes de destruction massive.

Enfin, parmi les actions mises en avant dans le plan d'action on trouve en plus des questions de réformes socio-économiques et de la gouvernance, la question des transports, de l'énergie et de l'environnement (point 2.3), de la migration et des questions judiciaires (point 2.4) -faisant référence à l'article 59 de l'accord d'association- et enfin la coopération scientifique et technologique (point 2.5), ce dernier point soulignant, selon un fonctionnaire de la délégation, la volonté de l'UE de devenir un pôle d'excellence scientifique et d'attirer les chercheurs les plus brillants ce que, selon ce dernier, l'on doit considérer comme un outil diplomatique décisif.

Finalement, nous voyons ici comment se répercutent assez clairement les objectifs de la PESC, notamment sur les questions sécuritaires dans les accords d'association, puis dans le plan d'action. De plus, on a vu de quelle manière se retrouve formulée la « conditionnalité » de la coopération au sein de l'accord d'association, bien que celle-ci ne soit pas explicite.

### III.2.2 La délégation

#### III.2.2.1 Une ambassade?

La délégation de la Commission Européenne en Egypte s'est établie en 1978 suite à la signature en 1976 du premier accord de coopération entre la CEE et l'Egypte dans l'élan des accords passés avec les pays du Maghreb et du Machrek, sur le modèle des accords ACP, et dans le mouvement de mise en place du réseau diplomatique européen. Nous savons que ces accords sont avant tout des accords économiques et de coopération mais ceux-ci prévoient également des conventions spéciales concernant l'établissement de bureaux au même titre que les organisations internationales. En septembre 1979 des accords de siège modifient une première fois ce statut et s'apparentent davantage à des accords diplomatiques que les accords initiaux. A l'époque les délégations sont gérées par l'Association Européenne de Coopération. C'est enfin en 1994, faisant suite à la diversification des tâches de politique étrangère due au traité de Maastricht<sup>205</sup>, que de

205 Site Internet de la délégation de la CE au Niger consulté le 30 septembre 2008  
[http://www.delner.ec.europa.eu/about\\_us/qsommesnous.htm](http://www.delner.ec.europa.eu/about_us/qsommesnous.htm)

nouveaux accords de siège accordent à la délégation le statut d'ambassade tel que régi par la convention de Vienne de 1961.

Pour autant, ce n'est pas l'évolution du statut diplomatique de la délégation qui va modifier son activité, ni les évolutions institutionnelles européennes telles que le Traité de Maastricht. Jusque-là, et bien que l'activité augmente progressivement à mesure que se succèdent des accords de coopération allouant des budgets toujours plus importants et introduisant peu à peu la conditionnalité, celle-ci reste relativement limitée, puisque les programmes de coopération sont alors essentiellement gérés depuis Bruxelles<sup>206</sup>. Le changement majeur intervient avec la déconcentration initiée par la réforme des services de l'assistance extérieure en mai 2000 et qui provoque le départ en délégation d'un personnel important de EuropeAid, le nombre de personnel de la CE présent en délégation passant alors de 900 à 3000.

Aujourd'hui, la délégation de la Commission Européenne en Egypte est l'une des plus importantes au monde en terme de personnel, avec plus de 80 personnes y travaillant (contre 4 en 1979), mais aussi en terme de fonds gérés et est la plus importante des pays méditerranéens en tant que partenaire clé de l'UE dans le Monde arabe. Son rôle est ainsi de veiller au respect des intérêts communautaires en Egypte. Nous avons vu toutefois en Partie I que le Traité de Lisbonne, par la création d'un service d'action extérieure sous la direction d'un représentant unique sous tutelle conjointe de la CE et du Conseil européen permettrait alors aux délégations de devenir de réelles représentations de l'UE dans son ensemble, celle-ci gagnant alors un véritable statut légal sur la scène internationale.

Au jour d'aujourd'hui, la délégation de la CE en Egypte jouit néanmoins du même statut que toutes les autres ambassades. On a vu que son statut relève en effet de la convention de Vienne et son rôle est à ce titre celui d'une représentation diplomatique chargée aussi de la mise en oeuvre de la politique extérieure européenne économique, culturelle et de coopération. En effet, selon l'article 3 de la convention de Vienne, une représentation diplomatique a pour fonction: i) la représentation de l'Etat accréditant, ii) la protection des intérêts de l'Etat accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international, iii) la négociation avec l'Etat accréditaire, iv) l'information par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire, avec envoi de rapport à l'état accréditant v) le développement des relations amicales, notamment des relations économiques, culturelles et scientifiques. Ainsi, le chef de la délégation est accrédité par les autorités égyptiennes, tient le rang d'Ambassadeur et figure sur l'annuaire diplomatique au même titre que tout ambassadeur représentant des Etats membres de l'UE, bien que ceci semble avoir fait l'objet d'une demande contraire de leur part.

Ainsi, bien que représentant de la Commission européenne, et malgré l'envoi d'une délégation du Parlement européen, c'est la délégation qui a eu à gérer les conséquences diplomatiques survenues après le vote par ce dernier de la résolution à l'égard de la situation des Droits de l'Homme en Egypte

---

206 Entretien avec Hishem Radwan, chef du protocole de la délégation de la CE au Caire et présent dans l'institution depuis sa création en 1978

en janvier 2008. On peut ici souligner les risques en terme de visibilité et les difficultés que peuvent occasionner ce manque de cohérence de la diplomatie européenne vis-à-vis des pays tiers en l'attente d'une réforme telle que celle que pourrait apporter le Traité de Lisbonne<sup>207</sup>.

### *III.2.2.2 Fonctions et Fonctionnement*

Ainsi la délégation de la CE au Caire pourrait être considérée comme une ambassade pour le peu singulière, caractéristique que l'on retrouve dans son fonctionnement. Sa structure se décline en secteur politique / secteur commercial, science et entreprise / secteur coopération / secteur finance et contrats, services auxquels s'ajoute un service administratif. L'ensemble représente plus de 80 personnes dont une vingtaine de fonctionnaires. En observant ensuite le nombre de personnel présent dans chaque département on réalise bien que le rôle principal de la délégation est la mise en oeuvre des programmes de coopération de l'UE. En effet au regard de l'organigramme de la délégation<sup>208</sup>, la section coopération représente plus de 30 personnes dont 8 fonctionnaires tandis que la section politique n'en compte que 10 dont 3 fonctionnaires (si tant est qu'on lui rattache l'effectif de la direction de la délégation) et la section commerciale 7 personnes dont 2 fonctionnaires. Par ailleurs, les activités de coopération se partagent en deux sections: sociale (dont développement rural, ONG et société civile) et économique (dont réforme économique et institutionnelles). A chacune de ces sections correspond une sous section dédiée du secteur finance et contrats qui veille à la concordance des décisions opérationnelles prises par la section coopération avec les contrats des projets et les principes de gestion de l'UE (les «régulations financières» établies par les Etats membres).

Ainsi la délégation en tant qu'émanation régionale de la CE est essentiellement chargée de la mise en oeuvre des programmes de coopération de la CE en Egypte, fonction significativement renforcée on l'a vu avec la réforme de la gestion de l'assistance extérieure. Du fait de la déconcentration, on peut souligner que la plupart des fonctionnaires de la délégation du Caire dépendent directement de Europaid (AidCo dans le jargon de la CE) et non de la DG Relex comme c'est le cas de la section politique. Ainsi, ces derniers ont pour autorité de référence à Bruxelles le directeur d'Europaid M. Richelle davantage que la Commissaire aux Relations Extérieures, Mme Ferrero Waldner et ceci bien que celle-ci ait aussi la charge d'EuropeAid. Rappelons toutefois, que l'Egypte n'étant pas concernée par les accords ACP, les rapports avec celle-ci sont placés sous la responsabilité politique de la DG Relex et non pas de la DG Dev.

Finalement, l'image d'une délégation qui fonctionne à plus de 50% avec du personnel d'EuropeAid constitue une bonne illustration de la notion de diplomatie coopérante européenne de Petiteville. On pourrait ajouter à cela que les fonctionnaires de la section opérationnelle, bénéficiant comme les autres du statut de diplomate, ont pour titre : « programme manager », faisant de la délégation davantage une agence d'aide au développement qu'une ambassade, ce qui illustre bien l'idée d'une diplomatie européenne du développement et de diplomates qui se trouvent avant tout

207 Crisis Group (2005b) p.8

208 Cf. Annexe F

« administrateurs d'argent publique » pour reprendre leurs propres termes.

Toutefois les prérogatives des délégations se multiplient peu à peu en parallèle de leur développement soutenu par la déconcentration et la constante augmentation du niveau de l'aide. Ainsi, la section politique participe à un rôle de monitoring de la situation politique en Egypte, au même titre que les ambassades traditionnelles et rapporte hebdomadairement à la DG Relex l'évolution de la situation en Egypte au travers du Relex Monitoring Briefing. Il est à signaler d'ailleurs que ce reporting effectué par les délégations de la CE a même été salué par la Chambre des Lords<sup>209</sup>. Par ailleurs, à ce rôle de monitoring s'associe au titre de la PEV un rôle dans l'établissement des Country Strategic Papers (CSP) qui constituent selon le Crisis Group un « bon outil d'évaluation des politiques », reconnaissant toutefois que le personnel n'est pas présent en assez grand nombre pour assurer cette tâche dans les meilleures conditions. Pour la réalisation des CSP, il est à noter toutefois que tout le personnel de la délégation est sollicité, EuropeAid inclus, chacun contribuant dans son domaine à la mise à jour des objectifs, cela traduisant l'affirmation du rôle des délégations dans la programmation de l'aide. De la même manière, la délégation participe à l'évaluation régulière de la mise en oeuvre du plan d'action et à la production des « rapports pays » correspondants.

Ainsi, bien que dominées par les activités de coopération qui les différencient des ambassades classiques pour lesquelles par exemple l'activité politique et les missions économiques représentent les activités essentielles, il semblerait que les délégations s'affirment peu à peu dans un rôle de plus en plus diplomatique.

### III.2.3 Les programmes et le montant de l'aide

Nous avons vu que l'Egypte est le premier bénéficiaire de l'aide européenne de la zone Euromed. Au travers des programmes MEDA (I et II), l'Egypte a ainsi reçu près de 1,3 milliards d'Euros et à elle seule a bénéficié de 20% de l'enveloppe globale dédiée à MEDA I portant ainsi le montant annuel moyen de l'aide entre 1995 et 1999 à près de 140 millions d'Euros. Les instruments financiers du Partenariat Euromed ont donc contribué à augmenter de manière significative les montants de l'aide puisque ceux-ci se situaient sur la période 1980-1995 à environ 36,7 millions d'euros par année<sup>210</sup>. A titre d'exemple l'aide européenne en Syrie sur cette même période était de 27 millions d'Euros. Aujourd'hui on estime le montant des projets toujours en cours de mise en oeuvre gérés par la délégation du Caire à plus de 1 milliard d'Euros et le niveau moyen des engagements de l'aide européenne en Egypte entre 200 et 250 millions d'Euros par an.

Parmi les projets des programmes MEDA on peut noter les projets suivants, articulés en deux versants -économique et social- conformément aux deux sections du département coopération de la délégation. Parmi les programmes de soutien à la réforme économique on trouve un projet visant la modernisation de l'industrie (pour 330 Millions d'euros), un autre de soutien au commerce et à la

<sup>209</sup> Crisis Group 2005b p.14

<sup>210</sup> Site Internet de la délégation de la CE en Egypte, consulté le 10 Septembre 2008  
[http://www.delegy.ec.europa.eu/en/eu\\_funded\\_programmes/overview.htm](http://www.delegy.ec.europa.eu/en/eu_funded_programmes/overview.htm)

réforme douanière (66 millions) ou encore un projet de soutien à la réforme du secteur financier (15 millions). Concernant les activités du secteur social, on compte parmi elles le soutien à la réforme de la santé (110 millions) qui consiste à soutenir le lancement dans 5 gouvernorats d'un programme pilote de santé familiale, un programme de soutien au secteur éducatif (133 millions) qui comprend la construction de 130 écoles, la fourniture de matériel informatique pour 1000 écoles primaires, et la formation de 900 professeurs. On peut aussi noter le soutien au Social Fund for Development (SFD) (155 millions), institution chargée de la création d'emploi et de la lutte contre la pauvreté en Egypte, un programme destiné à améliorer les conditions de vie de certains groupes d'enfant (Children At risk-20 Millions), celui du développement régional du sud Sinaï (64 millions) ou encore le programme environnemental régional SMAP dont l'ensemble des projets conduits en Méditerranée est géré depuis la délégation du Caire (51 millions).

Avec l'avènement de la PEV et de ses nouveaux instruments financiers, nous avons vu dans notre partie II que les programmes MEDA avaient laissé place pour les pays de l'Europe Elargie à l'instrument européen de voisinage et de partenariats (IEVP) représentant une enveloppe globale de 11 milliards d'Euros sur la période 2007-2013. De cette somme, 558 millions d'Euros sont destinés à l'Egypte pour la période 2007-2010 au titre du « National Indicative Programme » (NIP). Cet instrument financier dédié à l'Egypte a pour but de permettre la mise en oeuvre du plan d'action établi avec l'Egypte.

La déclinaison de cette somme en programmes suit donc les priorités établies par le plan d'action et précisées dans le Country Strategic Paper établi par la délégation en janvier 2007 qui précise l'usage et le partage du montant alloué par le NIP, somme définitivement établie après négociations entre la DG Relex et le gouvernement égyptien<sup>211</sup> puis validation par les Etats membres de l'UE.

	Montant en M€	%
<b>Priorité 1: Réformes politiques et bonne gouvernance</b>	<b>40</b>	<b>7%</b>
1a. Décentralisation et bonne gouvernance	13	
1b Soutien aux Droits de l'Homme et à l'implication de la société civile dans la protection de l'environnement	17	
1c modernisation de l'administration judiciaire et renforcement de la sécurité	10	
<b>Priorité 2: Concurrence et productivité de l'économie</b>	<b>220</b>	<b>40</b>
2a soutien à la mise en oeuvre du plan d'action (*dont 70 millions d'assistance technique et 150 de soutien ciblé de réformes sectorielles)	220*	
<b>Priorité 3: Durabilité socio-économique du processus de développement</b>	<b>298</b>	<b>53</b>
3a soutien à la réforme de l'éducation	120	
3b Santé Publique	120	
3c Soutien aux investissements dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement:	58	
<b>Total NIP sur la période 2007-2010</b>	<b>558</b>	<b>100</b>

Fig. 4 détails des actions financées par le NIP (source Egypt CSP 4 janvier 2007)

211 Où la part allouée aux Droits de l'Homme fut l'objet de longues négociations



Au final l'UE se trouve être ainsi l'un des premiers donateurs d'aide au développement en Egypte. A titre de comparaison, l'aide américaine votée par le sénat américain pour la prochaine année fiscale est de 1,7 milliard de dollars dont 1,3 milliard d'aide militaire soit une aide dite au développement gérée par USAID pour l'Egypte de 400 millions de dollars<sup>212</sup> -dont 200 millions sont d'ailleurs soumis à conditionnalité démocratique-. Aussi, si en valeur absolue l'aide américaine reste plus importante, l'aide européenne au sens strictement communautaire se situant entre 200 et 250 millions d'Euros (280-350 millions de dollars) en moyenne par an tous financements confondus, celle ci se situe toutefois dans une échelle de valeur comparable et de surcroît ne prenant pas en compte l'aide bilatérale fournie par les Etats membres de l'UE dont il faut se rappeler qu'elle constitue une part plus élevée que la seule aide communautaire.

### III.2.4 Exemples de programmes

La délégation du Caire offre un cadre d'étude idéal des modes de gestion de l'aide européenne telle qu'on les a décrits au chapitre II.2.3. En effet, on trouve dans les différents programmes toute la gamme des modes de management de l'aide: du suivi de projets au plus près des activités dénommée « micromanagement » -comme dans le cas des programmes environnementaux menés en Méditerranée (programme SMAP)- au soutien budgétaire aux institutions -tels que dans le cas de la réforme de l'éducation ou de la santé où les sommes prévues par le NIP sont allouées sous forme d'une aide directe aux ministères concernés-, ou encore l'approche sectorielle qui permet de soutenir des projets de développement menés par des institutions publiques. Parmi eux nous allons nous concentrer tout particulièrement sur ces deux derniers modes de gestions dont les implications de l'aide européenne semblent apporter des éléments intéressants quant à l'évaluation de ses effets.

#### *III.2.4.1 L'approche sectorielle: Exemple du National Council for Childhood and Motherhood*

##### Les institutions semi-gouvernementales égyptiennes :

Le NCCM est un bon exemple des nombreuses institutions semi-gouvernementales mises en place en Egypte pendant les dernières années, souvent d'ailleurs comme manifestation de la bonne volonté des autorités égyptiennes en réponse aux pressions de la communauté internationale vis à vis de la démocratisation. Un très bon exemple est ainsi la création du Conseil national des Droits de l'Homme en juin 2003, dont le président est l'ancien secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Boutros Ghali et l'on peut encore citer le Fonds Social pour le Développement (SFD) dont l'objet est la coordination des ressources internationales et nationales dans la création d'emploi et la lutte contre la pauvreté et qui se trouve sous la supervision directe du Premier ministre égyptien mais sous l'égide du PNUD<sup>213</sup>.

212 POMED\* Newsletter July 2008 disponible en ligne sur le site <http://pomed.org/>

213Site Internet du SFD consulté le 13 septembre 2008: [http://www.sfdegypt.org/index\\_e.asp](http://www.sfdegypt.org/index_e.asp)

Le NCCM lui, a pour objectif la protection de la mère et de l'enfance. Créé en 1988, il est présidé par Mme. Moubarak et est doté d'un secrétariat chargé de la mise en oeuvre des divers programmes en lien avec son mandat. Dans ce cadre il est emmené à travailler avec différents partenaires nationaux ou internationaux, gouvernementaux ou de la société civile, bailleurs ou ONG.

#### Le programme « Children at Risk » de la CE :

C'est ainsi dans ce cadre que la CE a entrepris de financer un programme spécifique dont la mise en oeuvre est supervisée par le NCCM. Ce programme nommé « Children at risk » fait suite à une étude entreprise par la CE en 2002 soulignant les besoins particuliers de certaines catégories d'enfants en grand danger de paupérisation. Cette étude fut suivie par un accord entre la CE et l'Égypte en 2003 avec pour but d'établir un programme spécifique pour ces enfants ce à quoi fut rajouté par la suite l'objectif de renforcer les capacités du département ONG du Ministère de la Solidarité Sociale (MoSS) et de soutenir la société civile oeuvrant pour la cause des enfants en danger. En mai 2004 est ainsi signé un accord financier entre la CE et le NCCM<sup>214</sup> qui sera approuvé par décret présidentiel en octobre 2004 et permettant en 2005 le début d'une mise en oeuvre prévue initialement sur trois ans.

D'un montant de 20 millions d'euros, le programme se décline en trois composantes chacune visant une population en particulier. La première est un programme de lutte contre les Mutilations Génitales Féminines<sup>215</sup>, la seconde est un programme destiné à l'éducation des jeunes filles et la dernière un programme de protection des enfants travaillant, handicapés ou vivant dans la rue. En plus de ces trois composantes, le programme prévoit aussi une dimension « Capacity Building » avec une assistance technique chargée de renforcer les capacités de gestion du NCCM, mais également du MoSS et des ONG en liens avec le programme.

#### Des objectifs sous-jacents :

Considérant les termes du contrat entre la CE et le NCCM et la définition des objectifs du programme, l'architecture du programme est assez remarquable. En effet, au delà de la lutte contre la pauvreté des enfants en situation à risque et la volonté d'améliorer leur développement social, l'un des objectifs affirmé est de renforcer la capacité des ONG à contribuer efficacement au développement social. C'est à ce titre en effet qu'est mise à disposition une assistance technique assurée par la Coopération Technique Allemande (GTZ) pour un coût de 2,6 millions d'euros mais surtout c'est le montage financier du troisième volet du programme qui paraît exemplaire. Celui-ci en effet est basé sur un système dénommé « grant facility » dont l'objet est de fournir au NCCM le budget nécessaire (6 millions d'euros) pour financer elle-même des ONG travaillant dans le domaine de la protection des enfants et sélectionnées au travers d'un « appel à propositions ».

Par ce biais la CE espère « créer une culture du management et du dialogue avec la société

214 Annexe G Financing agreement between the European Community and the Arab Republic of Egypt related to the programme "social Development and Civil Society: Children At risk"

215 Un rapport de l'OMS estime qu'en Égypte 97% des femmes de 15 à 49 ans sont touchées par cette pratique

civile » et ainsi renforcer les liens entre cette dernière et les institutions égyptiennes<sup>216</sup>. La question de la démocratisation se trouve ici donc directement liée à celle du développement, non pas comme une conditionnalité mais comme un corollaire incontournable. Ainsi on retrouve dans ce programme les lignes directrices du plan d'action en terme de réduction de la pauvreté mais aussi de démocratisation en se basant sur l'idée que la démocratisation s'appuie davantage sur la constitution d'une société civile forte que seulement sur des institutions, ce qui rappelle les arguments du Crisis Group et du PNUD dans leurs rapports respectifs sur l'Egypte.

Par ailleurs, on retrouve dans l'architecture de ce programme la volonté de se conformer à la déclaration de Paris et de soutenir davantage les institutions locales, ce qui représente aussi l'avantage de sous traiter une partie de la gestion du programme au NCCM, la délégation de la CE n'ayant, en tant que bailleur, qu'un rôle de supervision et d'approbation des décisions prises par le NCCM.

#### Influence sur les organisations:

Par voie de conséquence, si le rôle de la délégation est relégué à celui d'approuver les actions du NCCM comme par exemple les contrats passés auprès des ONG, l'influence dans la gouvernance est très importante. En effet, le mode de gestion s'apparente à celui des programmes gérés directement par la délégation. Au delà des standards de gestion comptable imposés pour justifier par exemple des versements financiers, illustrés par l'article 17 de l'accord financier intitulé « prevention of irregularities, fraud and corruption », de nombreuses pratiques très « européennes » telles que le « call for proposal » ou l'usage du « Logframe » sont, sinon exigées, fortement encouragées. Là encore le rôle de l'assistance technique est essentiel pour que les partenaires parviennent à se conformer à toutes ces spécificités.

La gouvernance de ces institutions semi gouvernementales telles que le NCCM ou le SFD est donc fortement influencée par le management européen, ce qui n'est pas sans susciter de méfiance ou de susceptibilité de la part des Egyptiens: les organismes assurant l'assistance technique sont bien souvent perçus comme l'oeil de Bruxelles et la délégation est parfois diplomatiquement accusée de « micromanagement », pour ne pas parler d'ingérence, par le NCCM. Il est vrai que la volonté d'influer sur le management semble une réalité. Au-delà de leur présence au Steering Committee du NCCM, les fonctionnaires européens en charge du suivi de ce dossier réfléchissent aussi à la manière d'orienter le travail du NCCM, par exemple en souhaitant le voir assumer le leadership de la protection de l'enfance en Egypte bien plus que de se contenter de la simple sous-traitance de programmes financés par des bailleurs étrangers. Et de fait la capacité d'influence est d'autant plus forte que le poids financier de l'UE dans le budget du NCCM est significatif.

#### Effets et Résultats :

Le programme Children At Risk est ainsi assez remarquable à commencer par la manière dont sont définis ses objectifs dont on retrouve bien ceux du cadre politique sus-jacent liant

---

<sup>216</sup> Annexe G Financing Agreement p.21

développement et démocratisation, soutien aux réformes institutionnelles et à la société civile, lutte contre la corruption mais aussi défense de valeurs quand il est question de la lutte contre des pratiques traditionnelles que sont les FGM ou le soutien à la parité hommes-femmes. Mais par ailleurs, l'architecture du projet illustre l'ingéniosité des moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. Aussi, la volonté de soutenir le dialogue entre la société civile et les institutions en finançant un appel à proposition par le NCCM répond à cette volonté en même temps qu'elle doit permettre le soutien concret aux enfants visés et à la société civile, les ONG recevant un soutien financier et de l'assistance. Cette pratique permet aussi une relative sous-traitance de gestion de la CE ainsi que de répondre à l'exigence de favoriser la pérennisation des projets au-delà de la fin de leur mise en œuvre.

Aussi, si l'on comprend bien la justification de ce montage financier à la place d'un financement direct des ONG, on peut s'interroger sur les résultats atteints par un tel système. Si une évaluation est en cours de préparation par la CE, comme dans la grande majorité de ses programmes, on peut d'ores et déjà s'interroger sur l'efficacité de certaines ONG dont les résultats paraissent maigres compte tenu de l'argent qu'elles reçoivent. On touche ici à la dépendance de la CE aux partenaires présents sur le terrain pour mener à bien ses objectifs.

Néanmoins, certains éléments très concrets comme la construction d'écoles donnent une mesure tangible des résultats de l'aide européenne sur le terrain, la difficulté étant d'en évaluer le rapport coût/résultat. De la même manière si des avancées notables ont été faites ces dernières années en matière de lutte contre les FGM avec l'adoption de lois criminalisant la pratique par exemple, il est toujours difficile d'évaluer la part de responsabilité du programme financé par la CE.

Aussi, l'un des effets les plus remarquables de ce type de programme, bien plus que les résultats concrets sur le terrain, pourrait être l'exportation de normes administratives et de pratiques de gestion européennes dans les institutions des pays partenaires. On peut ici s'interroger sur la motivation de l'Égypte à accepter cela, notamment quand l'on connaît son hésitation à soutenir la société civile à l'heure actuelle et alors le poids financier des donateurs tels que l'UE dans les institutions semi-gouvernementales pourrait être une piste d'explication.

#### *III.2.4.3 Soutien budgétaire: Exemple de l'éducation et de la santé*

Toujours dans la ligne des recommandations de la déclaration de Paris, visant à rendre les bénéficiaires de l'aide plus responsables de son usage, s'est développé un mode de financement particulier qu'est le soutien budgétaire. Celui-ci permet de financer directement des institutions gouvernementales à la condition que celles-ci respectent certaines normes de transparence et de lutte contre la corruption.

Néanmoins, si cette pratique a pour mérite effectivement de renforcer les capacités locales et aussi d'alléger les coûts administratifs de la CE, la question de la transparence et de la performance liée à l'utilisation de fonds publics n'est pas sans poser question, en particulier au Parlement européen qui voit d'un œil suspicieux le transfert pur et simple de fonds européens vers le trésor

égyptien sans réelle forme de contrôle et avec de sérieux doutes quant au respect des normes de gestion de fonds publics dans le cadre d'un Etat peu démocratique.

En Egypte deux programmes sont ainsi financés sur ce mode : celui de la réforme de l'éducation et celle de la santé, chaque secteur recevant un budget de 120 millions d'Euros au titre du NIP. Aussi l'argument principal évoqué pour justifier de telles pratiques est que si l'objectif est de réformer un secteur tel que l'éducation, il n'y a pas d'autre choix que de travailler avec le ministère concerné, toute forme de gestion de type approche par projet étant exclue de fait. Aussi, il s'agit de reproduire le système de financement évoqué plus haut pour le NCCM au niveau ministériel et ainsi avec des sommes bien plus importantes. De plus, cette aide s'accompagne de mesures de contrôle minimales, telles que la mise en place d'indicateurs à atteindre selon un agenda prédéterminé. Encore, la CE s'octroie par cette aide le droit de siéger au Comité de direction ainsi que de mettre à disposition une assistance technique, tous deux lui offrant des leviers pour participer quelque peu au processus décisionnel des institutions qu'elle soutient.

Toutefois, il convient de modérer cette influence dans la mesure où, aussi conséquente soit la somme de 120 millions d'Euros, celle-ci répartie sur les 4 ans de la période 2007-2010 que couvre le NIP ne représente qu'un pourcentage infime du budget général d'institutions telles que les ministères égyptiens de la santé ou de l'éducation. Le budget de l'éducation pour l'année fiscale 2008-2009 est en effet de 35 milliards de livres égyptiennes soit environ 4,3 milliards d'euros<sup>217</sup>; en conséquence le soutien budgétaire européen ne représente que 0.7% du budget de l'éducation. De même pour la santé dont le budget est de 1,5 milliards d'euros pour la prochaine année fiscale, le soutien européen réparti sur 4 ans représentera un peu moins de 2%.

### **III.3 Impacts et résultats de l'aide européenne en Egypte**

A la vue des effets des programmes évoqués ci-dessus nous sommes en droit de nous interroger à présent sur leur cohérence par rapport aux objectifs initiaux pour lesquels ils ont été définis. Nous avons vu à propos de la coopération que celle-ci était autant un objectif qu'un moyen de la PESC ; aussi nous allons voir de quelles manières, les effets des programmes d'aide européens menés en Egypte sont, d'une part, efficace en terme de développement et de lutte contre la pauvreté et d'autre part, comment ils permettent de répondre aux objectifs de la PESC en fonction desquels les programmes ont été pensés.

#### **III.3.1 En terme de développement et de lutte contre la pauvreté**

La première question est ainsi de voir en quoi les effets des programmes menés par la CE en Egypte répondent aux besoins mis en avant par les experts, en d'autres termes comment l'aide européenne permet de contribuer au développement et de réduire la pauvreté en Egypte.

217 Alahram weekly No 902 du 19-25 juin 2008 disponible sur <http://weekly.ahram.org.eg/2008/902/ec2.htm>

### *III.3.1.1 Une évaluation difficile*

Nous pouvons ici penser au programme de la CE destiné aux enfants en situation à risque. Ici, le rapport d'évaluation du programme Children At Risk serait d'un recours substantiel pour cette analyse, mais l'on peut aussi avoir une idée des résultats en se basant sur les résultats fournis par les rapports réguliers soumis à la délégation du Caire ou sur le site Internet du programme<sup>218</sup>. Aussi, force est de constater que certaines avancées concrètes sont atteintes tels que la réinsertion d'enfants des rues dans un environnement plus sain, la facilitation de l'accès aux soins de santé primaire pour ces enfants ou de manière encore plus tangibles la construction de 200 écoles destinées aux jeunes filles. Nul doute que le quotidien de ces enfants est influencé par les programmes de la CE mais l'on peut s'interroger ici sur l'ampleur de l'impact d'un programme qui finalement ne concerne que quelques centaines d'enfants. La question est alors ici celle du rapport coût-efficacité et de savoir dans quelle mesure les sommes engagées sont de nature à permettre un changement significatif de l'environnement social en Egypte.

On pourrait alors se baser sur les indices du développement humain donnés par le PNUD ou encore sur ceux de MEDSTAT (le programme mis en place dans le cadre d'Euromed pour évaluer les progrès de la coopération euro-méditerranéenne<sup>219</sup>) mais alors il reste difficile d'évaluer la part à imputer à l'aide européenne vis-à-vis des autres donateurs mais aussi la part de responsabilité du gouvernement égyptien lui-même dans le développement social de sa population. Cette difficulté d'évaluation est particulièrement évidente quand on considère l'exemple du soutien budgétaire pour l'éducation, ou il est bien mal aisé d'évaluer ce que vont permettre les 0,7 % de budget annuel financé par la CE. Aussi, si les indices du développement humain montrent une constante augmentation depuis leur mise en place en 1993 et que les programmes menés par la CE en matière d'éducation par exemple contribuent nécessairement à ces chiffres, il est difficile d'évaluer concrètement le rôle de l'aide européenne.

### *III.3.1.2 Le débat sur l'efficacité de l'aide*

Par ailleurs, certaines voix s'élèvent à l'encontre de conséquences négatives de la manière de fournir l'aide au développement. En effet au delà du risque de corruption lié aux pratiques de soutien budgétaire, certains diront que l'idéologie libérale appliquée à l'aide, risque de déstructurer plus gravement encore les systèmes existants<sup>220</sup>. Dans le cas de l'éducation par exemple si le modèle socialiste Nasserien a permis de faire passer le taux de scolarisation de 41% en 1952 à 90% en 1986, les programmes de redressement économique basés sur un modèle libéral de désengagement de l'Etat tels que ceux proposés par la Banque Mondiale jusque dans les années 1990, pourraient risquer de creuser les inégalités et la qualité du système éducatif, surtout s'ils ne mettent pas l'accent sur le renforcement des ressources humaines, ce qui ne permettrait pas de compenser la baisse d'effectifs

218 Site Internet du programme Children at Risk: [http://www.children-atrisk.org/e237/index\\_eng.html](http://www.children-atrisk.org/e237/index_eng.html)

219 Rapports disponibles sur le site Internet de Eurostat:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=2313,59852546,2313\\_65339864&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2313,59852546,2313_65339864&_dad=portal&_schema=PORTAL)

220 Kwa dans *Alternative Sud* pp77-91

par une augmentation de la productivité<sup>221</sup>. Ainsi, malgré la remise en cause des plans d'ajustement structurel sur le modèle du consensus de Washington et l'adaptation de ces pratiques à la prise de conscience des limites de la libéralisation dans des pays où les infrastructures ne sont pas encore en place, l'importance donnée à la libéralisation dans le plan d'action de l'UE en Egypte pourrait laisser craindre que la CE profite des voix d'influence qui lui sont offertes pour propager un modèle controversé, Escribano exprimant sa crainte devant la mise en place d'un nouveau consensus de Washington<sup>222</sup>. Cette problématique est celle toute entière de la conditionnalité qui, perçue par les bailleurs comme une « simple obligation contractuelle », suscite la méfiance des pays bénéficiaires comme des observateurs qui voient là un mode d'ingérence contraire au droit international et aux principes de bon financement du développement de la déclaration de Paris et en particulier au principe de l'appropriation des fonds par les pays récipiendaires<sup>223</sup>.

De nombreuses autres critiques viennent alimenter le débat sur l'efficacité de l'aide, en particulier son montant trop faible pour être réellement efficace, le seuil des 0,7% d'APD étant loin d'être atteint même dans le cas de l'UE qui, on l'a vu, fait pourtant figure d'exemple en la matière. De plus, à ce débat s'ajoute celui de l'aide liée qui obligeant les programmes à acheter du matériel en provenance des pays bénéficiaires ou de la zone UE, revient bien souvent à un retour de fonds important vers l'Europe et donc à une surestimation de l'aide concrètement donnée aux pays bénéficiaires. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des assistances techniques qui sont presque systématiquement d'origine européenne (comme l'illustre celle du programme Children at Risk).

Une autre critique à l'efficacité de l'aide européenne, évoquée par le Crisis Group<sup>224</sup>, est celle de la lourdeur administrative imposée à des partenaires locaux qui n'ont pas toujours la capacité de se conformer aux principes de gestion administrative européens tels que de répondre dans les formes à un « appel à propositions », établir un « cadre logique » ou même à soumettre des projections comptables acceptables par les fonctionnaires de la CE. Ces difficultés se retrouvent d'ailleurs dans celles de la CE de trouver des partenaires pour appliquer ses programmes et que l'on retrouve aussi dans sa capacité à dépenser ses fonds, problématique récurrente de la CE et des délégations qui sont aussi évaluées sur leur niveau de dépenses. Les critiques reprochent ainsi le conditionnement de l'aide aux stratégies des bailleurs plutôt qu'à une approche bottom-up prenant en compte les réels besoins du terrain et la réalité de ses ressources humaines, ajoutant également que des pratiques de type top-down ne permettent pas une bonne appropriation des projets par les acteurs de terrain ainsi que leur pérennisation quand les bailleur se retirent ce qui finalement conduit les ONG à devenir opportunistes et à s'adapter aux exigences des bailleurs au détriment de leur spécialisation<sup>225</sup>.

---

221 Albaradi'i

222 Escribano

223 Tujan et De Ceukelaire dans Alternatives Sud p.101

224 Crisis Group (2005b)

225 Entretien avec un chef de projet de Médecin Sans Frontières, août 2008

### *III.3.1.3 L'aide européenne, un élève appliqué*

On peut noter toutefois, que d'une manière générale la CE semble se conformer aux recommandations des experts et en particulier du PNUD. Si l'on garde en tête que les programmes sont déclinés depuis les objectifs de la PESC, force est de constater qu'ils répondent largement aux recommandations des experts du développement comme par exemple lorsque le PNUD préconise une forte implication de la société civile et de ses ressources dans la lutte contre la pauvreté. Les secteurs visés sont aussi ceux décrits tant dans le rapport de la Banque Mondiale de septembre 2004 que dans le rapport du PNUD de 2002 en particulier en ce qui concerne l'éducation, les ressources humaines et la santé. De plus, le rapport 2008 du PNUD pour l'Égypte préconise ainsi la facilitation des rapports entre le département ONG du MoSS responsable de leur accréditation et les ONG elles-mêmes. Or il semblerait que cette approche constitue une priorité pour la CE au regard du programme Children At Risk. En effet, au financement et au management directs des ONG par la délégation qui pourrait alléger le management global et assurer une gestion plus efficace avec un personnel usé à ces pratiques, la CE a fait le choix délibéré de « sous traiter » cette gestion au NCCM avec l'objectif affiché le soutien au dialogue entre les institutions et la société civile ainsi que leur soutien en terme de capacité de gestion pour laquelle est dévouée l'assistance technique. Sur un programme de 20 millions d'euros, plus de 40% semblent être utilisés dans ce but (6 millions pour la composante « grant facility » et 2,6 pour l'assistance technique). Ceci est sans oublier que ces pratiques répondent à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui met en avant notamment le mécanisme « d'appropriation de l'aide » qui vise à privilégier la gestion de l'aide par les structures locales, mécanisme par ailleurs encouragé vivement par les plateformes d'ONG telles qu'Alternatives Sud<sup>226</sup>.

Aussi, la relative adéquation entre les besoins du terrain et les secteurs visés par les programmes, traduit une bonne connaissance de celui-ci et tend à souligner le travail important des délégations dans la programmation des projets et dans les activités de monitoring tels que la réalisation des Country Strategic Papers salués par le Crisis Group.

Au final, l'implication de l'UE semble répondre à des standards de bonne gestion et de pratique de l'aide au développement, et en ce sens ses activités en Égypte répondent pleinement à l'objectif de la PESC de « promouvoir la coopération internationale ». Toutefois, il reste difficile d'évaluer l'implication de l'aide européenne dans les progrès observés en terme de développement en Égypte tant les corollaires sont nombreux, à commencer par la situation politique du pays elle-même. Aussi il paraît prudent de ne pas surestimer les effets de l'aide étrangère et européenne en terme de lutte contre la pauvreté.

### III.3.2 Impacts politiques

Le débat autour de l'efficacité de l'aide en terme de réduction de la pauvreté et de sa réelle

---

226 Tujan et De Ceukelaire dans Alternatives Sud



capacité à faire valoir leur Droit humain aux populations, est baigné des intentions cachées de l'aide par les bailleurs. Nous avons vu en effet que celle-ci est vue comme un moyen d'action extérieure de la part de l'UE et qu'à ce titre ses objectifs sont en grande partie intéressés notamment du fait de la question sécuritaire nourrie par la conviction que « la paix et la sécurité mondiales ne peuvent naître de la misère et de régimes non-démocratiques »<sup>227</sup>. Voyons ainsi de quelles manières l'aide au développement permet à l'UE d'atteindre ses objectifs de politique extérieure : lutte contre les migrations illégales, le terrorisme et pour la promotion de la démocratie et du libéralisme. En d'autres termes quelle est la capacité de l'aide européenne pour modeler l'environnement extérieur de l'UE.

### *III.3.2.I La stabilisation de la périphérie*

Considération première de la PEV, nous avons vu que si la plus grosse part de l'aide était destinée au voisinage immédiat de l'UE, cela avait avant tout comme but non dissimulé la stabilisation de la périphérie par la fixation des populations et la mise en place de régimes plus démocratiques.

Aussi, l'évaluation de cet objectif est à relier à la difficulté d'évaluer les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté puisque cette dernière serait un moyen de prévenir la migration clandestine vers l'Europe. Ainsi compte tenu des doutes exprimés quant à l'efficacité de l'aide vis-à-vis de la lutte contre la pauvreté, on peut d'ores et déjà douter de l'impact réel du développement tel que pratiqué aujourd'hui dans la lutte contre les migrations clandestines. Sur ce point par contre, on peut imaginer que la mention de cette question dans l'accord d'association constitue une façon d'externaliser la lutte contre la migration en forçant la participation des partenaires. De plus, avec la mise en place de Frontex, l'agence chargée de la protection des frontières, l'Europe semble s'en remettre davantage à d'autres mesures qu'à l'aide pour lutter contre les migrations illégales.

Concernant la démocratisation, on peut avoir la même retenue devant la difficulté d'évaluer l'efficacité des mesures prises ou de la conditionnalité de l'aide. Si l'on a en tête la mise en place d'élections multipartites dues aux pressions américaines, personne n'est dupe quant à leur réelle impact démocratique d'autant que la situation des Droits de l'Homme semble même se dégrader en Egypte si l'on s'en remet aux rapports des observateurs<sup>228</sup>. Aussi on pourrait même se demander quelle est la réelle volonté des occidentaux de démocratiser, ou du moins jusqu'à quel point, Irene Menendez notant que la conditionnalité démocratique est rarement activée et de plus, bien souvent de manière sélective<sup>229</sup>, ce qui laisse penser à une certaine complaisance à l'égard de certains régimes autoritaires qui montreraient par ailleurs leur bonne volonté en terme de lutte contre le terrorisme ou contre les migrations comme l'évoque Petiteville<sup>230</sup>. De plus il semblerait que le risque de prise du pouvoir par des mouvements islamistes au travers d'élections comme ce fut le cas en Algérie ou en Palestine semble de nature à émousser la conviction des occidentaux en la théorie de la Paix

227 Site Internet du MAE consulté en septembre 2008:

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france\\_830/aide-au-developpement\\_1060/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/index.html)

228 Amnesty International 2008

229 Menendez-Gonzales

230 Petiteville p.111

démocratique et les retient de pousser à une trop grande ouverture<sup>231</sup>. Aussi, plus que la démocratisation, il faut se rappeler que l'objectif premier est avant tout la stabilisation qui, elle, semble pouvoir s'accommoder aux yeux de l'UE et des Etats Unis d'une ouverture partielle à en croire le manque de conviction démontrée dans l'application de la conditionnalité démocratique par rapport à la conditionnalité économique.

Ces réserves mises à part, il semblerait que certaines initiatives de la CE répondent bien aux recommandations des experts tels que le Crisis Group en ce qui concerne la démocratisation par le renforcement de la société civile mais aussi par la culture du dialogue entre cette dernière et les institutions gouvernementales. L'architecture du programme Children at Risk est à ce titre exemplaire, ainsi que le travail mené auprès des différentes institutions semi-gouvernementales. Sayed précisant que les agences d'aide étrangère ont été le principal moteur de la renaissance de la société civile (dans le domaine de l'éducation primaire)<sup>232</sup>.

### *III.3.2.2 Réforme de la gouvernance et exportation des normes*

A défaut d'une réelle démocratisation, la réforme de la gouvernance semble avoir plus pour objet de gagner en influence dans les institutions égyptiennes. Dans les deux cas détaillés plus haut nous avons vu l'accès aux institutions égyptiennes qui est offert à l'UE au travers des programmes de développement avec la précision que son influence semble grandement dépendante du poids financier qu'elle représente dans le financement de ces institutions et que, par voie de conséquence, les différentes institutions semi-gouvernementales égyptiennes telle que le NCCM semblent bien plus vulnérables à l'exportation de normes de gestions européennes. Aussi, le poids financier est une question à laquelle semble répondre l'initiative du directeur adjoint d'EuropeAid d'établir un organe de coordination des aides bilatérales européennes de sorte d'augmenter l'impact politique de l'aide en augmentant le poids financier<sup>233</sup>. De plus, à ces pratiques s'ajoute l'accent mis actuellement sur les partenariats interinstitutionnels entre les pays membres de l'UE et les pays voisins dans des secteurs très variés qui de fait conduisent aussi à une exportation des normes, puisqu'ils visent au « partage de savoir-faire et de bonnes pratiques ».

Ainsi, l'aide européenne semble montrer une capacité normative non négligeable<sup>234</sup> s'exprimant par différents biais et de manière souvent discrète mais évidente dans le cas des principes de gestion exigés auprès des partenaires, cela la confortant dans son statut de soft power. - Johansson-Nogues notant sa capacité à promouvoir ses intérêts économiques et politiques au travers des questions normatives<sup>235</sup>. Cette exportation de normes se retrouve par ailleurs dans tous les secteurs d'action de l'aide au développement, en particulier des normes universitaires avec le programme Tempus, par exemple, transposant les principes du processus de Bologne et de l'Europe de l'excellence universitaire à ses voisins. On pourrait dire de même de l'exportation des normes

231 Bitterlemon International

232 Sayed p.149

233 Visite de Mr Weber à la délégation de la CE en Egypte été 2008

234 Pettiteville p.211

235 Johansson-Nogues

environnementales au travers du programme régional SMAP qui vise à généraliser les bonnes pratiques de gestion du littoral en Méditerranée.

Sayed évoque ainsi la notion de « socialisation internationale » comme étant le processus par lequel un acteur internalise des normes et les intègre dans ses pratiques institutionnelles quotidiennes<sup>236</sup> soulignant bien que l'aide étrangère induit une exportation de normes institutionnelles au même titre que pour l'économie et les Droits de l'Homme.

### *III.3.2.3 La coopération comme appui au commerce européen*

La plus grande force de l'UE est sans conteste son poids dans les échanges commerciaux internationaux. Première zone de commerce au monde, elle constitue bien souvent pour la quasi totalité de ses voisins le premier partenaire économique parfois même représentant plus de 50% des échanges de certains de ses voisins comme l'Algérie. Aussi, il est là un élément qui pèse lourd dans les négociations et l'incitation offerte par les Européens d'accéder au marché unique semble de taille suffisante pour faire accepter par ailleurs une conditionnalité de plus en plus lourde. Or si nous avons vu que la conditionnalité démocratique ne représente pas une menace suffisante, la perte de préférences commerciales peut dans certains cas s'avérer dramatique pour l'économie de certains pays. Ainsi en même temps que Menendez note le renforcement important des conditionnalités avec la PEV, Escribano voit dans le marché unique offert au travers de la PEV une motivation aux réformes économiques et politiques<sup>237</sup> pouvant même s'assimiler à une européanisation des pays partenaires.

Aussi, selon l'Ambassadeur européen en Egypte, l'impact économique de la coopération est l'une des réalisations les plus évidentes du partenariat entre l'UE et l'Egypte, ce que ne dément pas le ministre égyptien de la coopération lors d'une conférence que les deux hommes coprésident<sup>238</sup>. Pour le diplomate européen il est question d'aider l'Egypte à se stabiliser grâce à l'exportation de standards de vie, et d'opportunités d'emplois faisant du libre échange l'objectif minimum (« objectif free trade or more »). On peut en effet considérer ici que la création d'une zone de libre échange d'ici 12 à 15 ans proposés par le nouvel accord d'association génère une motivation majeure propre à pousser aux réformes et de fait, l'exportation de normes économiques sont évidentes dans ce domaine puisqu'il est question que les produits égyptiens répondent à certaines normes minimales pour pouvoir gagner le marché européen et les programmes de coopération de la section économique de la délégation visent justement à la mise en place de systèmes de législation et de contrôle des produits à l'exportation.

Ces programmes rappellent en effet que le versant économique est indissociable de l'approche sociale du développement européen jusque dans la structure formelle de la délégation qui partage le secteur opérationnel en secteurs Social et Economique. A ce sujet, les propos d'un haut fonctionnaire de EuropeAid en visite à la délégation du Caire, illustrent ce point essentiel. Selon lui, l'aide au développement est le versant social du libéralisme mis en exergue par la DG Relex et d'ajouter que

236 Finnemore and Sikkink dans Sayed p.2

237 Escribano

238 Réunion des chefs de projets organisée par la délégation de la CE en Egypte le 3 avril 2008 au Caire

cela se justifie aussi selon les propres intérêts de l'UE puisqu'il faut aussi « nourrir les travailleurs », EuropeAid devant « s'occuper de la part qui souffre » quand Relex pousse à la libéralisation, vision keynésienne du développement mais qui illustre encore une fois les intentions intéressées de l'UE dans l'aide apportée à l'Egypte.

Aussi, fort de sa position économique, l'UE n'hésite pas à avoir recours à la conditionnalité économique dans ses accords bilatéraux et régionaux, Menendez soulignant d'ailleurs la préférence pour les accords bilatéraux<sup>239</sup> que le partenariat Euromed aura permis de finaliser avec la quasi totalité des pays tiers méditerranéens<sup>240</sup>, jouant alors de son poids inégal pour l'établissement de conditionnalités particulières et risquant de constituer un schéma de type centre-périphérie qui pour Kamar crée une coopération très asymétrique. Ces conditionnalités peuvent être de différentes formes<sup>241</sup>: soit elles obligent les pays partenaires à s'engager dans certaines réformes avant tout versement de sorte de montrer leur bonne volonté auprès des bailleurs, soit encore elles établissent des critères de performance à atteindre en vu du versement de chaque tranche de paiement ou finalement il peut s'agir de critères structurels permettant de vérifier qu'un programme est bien en cours. Pourtant pour Escribano beaucoup des critères sont très sélectifs et difficilement atteignables pour les pays autres qu'Israël, peu d'économistes pouvant imaginer selon lui la réalisation d'un marché unique avec les quatre libertés de circulation<sup>242</sup>.

#### *III.3.2.4 Une diplomatie Publique au secours d'Euromed*

Le dixième anniversaire du processus de Barcelone a été accueilli avec peu d'enthousiasme par les partenaires du Sud comme l'illustre le faible niveau des délégations envoyées pour l'événement, la plupart des chefs d'Etats arabes ne faisant pas le déplacement. Cette attitude souligne en effet la suspicion des pays partenaires vis à vis d'Européens affichant une volonté de partenariat « à sens unique », visant finalement comme le dit Boniface à assurer les intérêts européens plus que le réel développement des pays du sud<sup>243</sup>. En réponse, l'UE a cherché à relancer la dynamique du processus de Barcelone au travers de son « programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années »<sup>244</sup> et que finalement la controversée Union Pour la Méditerranée tâchera maintenant de soutenir.

Il est vrai qu'en plus des problèmes de perception de l'aide étrangère par les populations et les mouvements conservateurs soulignés par Sayed, l'image d'Euromed a souffert en plus d'un manque réel d'aboutissements politiques. En particulier, et l'ambassadeur Ebermann en convient, l'un des principaux échecs du processus de Barcelone est relatif au rôle qu'il s'était fixé de médiation dans le conflit israélo-palestinien, poussant les parties à se réunir au travers des divers sommets Euromed. Aussi, après l'euphorie de la signature des accords d'Oslo, le processus de Barcelone a dû faire face à

239 Menendez-Gonzales

240 La Documentation Française 2008a

241 Alternative Sud p.103

242 Escribano

243 Boniface

244 Communication de la CE au conseil et au parlement européen du 12 avril 2005 COM(2005)139

une nouvelle intifada en Palestine et autant de désillusion quant au règlement du conflit Israélo-arabe et les sommets Euromed n'auront pas été d'une grande contribution pour y remédier. De plus les difficultés de l'association d'Israël avec les pays arabes, même avec l'Egypte qui l'a pourtant reconnu, se sont révélées dans de nombreux programmes régionaux tels que le programme environnemental SMAP ou le programme Tempus pour l'éducation.

Aussi, si l'impact économique d'Euromed est généralement admis, le versant politique d'Euromed est bien souvent mis sur la sellette et c'est dans ce cadre que l'UE cherche à redorer son image auprès des pays partenaires, Escibano soulignant la concurrence avec le projet de Grand Moyen-Orient américain et son versant économique tout en rappelant l'avantage comparatif de l'approche civile européenne, mieux perçue selon lui par les Etats de la région que l'approche militarisée des Américains<sup>245</sup> et qui s'ajoute de plus à une plus grande proximité géographique et culturelle.

La visibilité est ainsi une des priorités des programmes de développement de l'UE et si celle-ci répond en théorie à une exigence de transparence, il ne fait aucun doute qu'elle répond aussi à des besoins de diplomatie publique dans une région où les outils de diplomatie publique américaines<sup>246</sup> sont légion avec de nombreux médias dédiés tels que la chaîne satellitaire al-Hourra, la radio Sawa, le magazine Hi !! en plus de la diffusion de Voice of America ou de Radio Free. De plus, une étude semble montrer que la visibilité de USAID est bien supérieure à celle de l'aide européenne en Egypte<sup>247</sup>.

Ainsi, la volonté d'améliorer l'image d'instruments politiques que sont Euromed et la PEV peu visibles et jugés avec méfiance par les partenaires et les populations du sud, au travers des programmes de développement n'est pas à négliger. Les stratégies de visibilité associées visant alors à limiter les griefs vis à vis d'une UE perçue comme cherchant à préserver uniquement ses intérêts économiques.

### Synthèse partie III

Cette partie a montré comment les programmes d'aide au développement menés par la délégation du Caire s'inscrivaient dans le cadre de la diplomatie coopérante européenne, constatant l'adéquation des objectifs de la PESC avec ceux du processus de Barcelone puis de la PEV, objectifs ensuite déclinés dans les accords d'associations régionaux ou bilatéraux, puis dans les plans d'actions dont le financement est assuré par des instruments financiers eux-mêmes calqués sur les objectifs de la PESC et mettant la coopération comme premier moyen de la mise en œuvre de ces objectifs.

Par ailleurs, l'étude des programmes menés en Egypte laisse à penser que la lutte contre la

245 Escibano

246 Le département d'Etat américain dispose d'un sous-secrétariat à la diplomatie publique dont l'objectif selon the United States Information Agency « vise à promouvoir l'intérêt national et la sécurité nationale des Etats-Unis en comprenant, informant et influençant les populations étrangères ». Il est ainsi en charge des superviser les médias de diplomatie publique à destination du Monde arabe

247 Belgacem

pauvreté n'est pas nécessairement la priorité de l'aide européenne, celle-ci semblant répondre davantage à des impératifs plus politiques et économiques, ce qui nous conforte dans l'idée de l'utilisation de la coopération comme outil diplomatique.

Toutefois, les effets de l'aide européenne en termes de développement ne sont pas à négliger, ceux-ci tâchant de se conformer de plus en plus à la déclaration de Paris, répondant globalement aux besoins identifiés pour le pays. Aussi, l'engagement financier parvient d'une part à des réalisations concrètes telles que la construction d'écoles mais semble aussi disposer d'un pouvoir normatif conséquent sur le management des institutions.

Au final l'aide au développement semble représenter moins un outil de la démocratisation et de lutte contre la pauvreté qu'un moyen d'accompagner les intérêts économiques et politiques de l'UE et l'incitation financière que représente l'aide au développement ne semble pas au niveau de celle que représente les avantages de la coopération économique avec l'UE qui permettent même l'acceptation de la conditionnalité. Néanmoins, quels qu'en soient les motifs il ne fait aucun doute que l'aide européenne a un impact en Egypte, à commencer en contribuant à l'exportation de normes économiques et de gouvernance conformément à son statut de soft power.

### **Conclusion: Quel avenir pour la diplomatie coopérante?**

Aux critiques portées à l'UE quant à ses intentions dissimulées dans une aide extérieure qui, de prime abord, pourrait paraître philanthropique ou portée par de nobles valeurs, on pourrait répondre sans détour que force est de constater que l'aide européenne au développement est bien pensée comme un outil de politique étrangère et donc effectivement chargée de défendre des intérêts. Constat cynique de l'individualisme des puissances ou constat réaliste de l'existence d'une diplomatie européenne à élever au rang des acteurs étatiques?

Cette étude a montré en effet comment l'aide européenne découlait mécaniquement des objectifs politiques pris par le Conseil dans le cadre de la PESC ainsi que la Commission, chargée de les mettre en oeuvre, s'affirmait peu à peu comme un réel acteur diplomatique au travers de cette activité, à l'image de son réseau de délégations. La priorité donnée au voisinage de l'Europe, la conditionnalité démocratique et les clauses sécuritaires incluses dans les accords d'association avec les pays tiers, tout comme celles visant à atteindre les objectifs économiques de l'UE, sont autant d'éléments montrant que la coopération dans son ensemble est bien destinée à préserver les intérêts européens et à influencer le monde extérieur avant de viser au développement de celui-ci. Aussi, comme l'évoquait un fonctionnaire de la délégation de la CE en Egypte « il est évident que si (l'UE) voulait vraiment faire du développement (elle) s'y prendrait autrement ».

Par ailleurs, l'importance donnée à la coopération dans les outils de politique étrangère de l'UE semble en faire sa spécificité: au coeur de toutes politiques extérieures, représentant la plus grosse part du budget des affaires extérieures de l'Union mais aussi mise en exergue dans les objectifs même de la PESC, la coopération semble indissociable de la diplomatie européenne. Il est à noter ici en effet que si la plupart des puissances étatiques occidentales telles que les Etats-Unis ou la France ne cachent pas non plus leur intérêt pour la coopération et le développement en tant qu'outil diplomatique, le fait est que la spécificité européenne est qu'il constitue un pilier fondamental, objectif autant que moyen, de la politique extérieure de l'UE.

En s'interrogeant sur ce choix, nous avons vu que l'aide au développement, au travers des accords de partenariat, est indissociable des stratégies économiques de l'UE et de sa puissance commerciale. Aussi, plus que dans les budgets d'aide au développement, la vraie puissance semble résider davantage en l'incitation que représentent les accords commerciaux bien souvent vitaux pour les pays partenaires; et qui illustrent ô combien la superpuissance civile européenne, capable par ce biais d'imposer ses exigences à ses partenaires sous formes de conditionnalités. Aussi, pour reprendre les mots d'un dirigeant d'EuropeAid, l'aide au développement apparaît comme le versant social de la libéralisation mise en avant par la DG Relex en d'autres termes comme une compensation à l'acceptation de conditionnalités toujours plus rigoureuses. Toutefois, l'aide n'en constitue pas moins un outil supplémentaire et complémentaire de soft power de l'UE sur la scène internationale.

Prévu comme un élément de stabilisation de la périphérie par la lutte contre la pauvreté et la démocratisation, le développement, bien que montrant des effets mitigés dans ce domaine, semble

témoigner en effet d'une capacité significative d'exportation de normes de gouvernance ainsi que d'une approche résolument moderne de la démocratisation, baignée du débat sur la manière de démocratiser sans risquer de déstabiliser. Cela sans compter qu'à ce titre, l'aide au développement doit aussi servir comme outil de diplomatie publique pour répondre aux suspicions à l'égard de puissances occidentales accusées bien souvent d'impérialisme et s'ingérant dans la détermination des intérêts nationaux des pays tiers.

Aussi, on pourrait imaginer que le choix de cet outil se nourrit de la réussite de l'intégration et de la coopération européenne d'après guerre et du succès de la mise en commun de l'économie comme réponse au conflit et au besoin de créer des richesses. De plus, l'impact incontestable des stratégies d'élargissement sur la périphérie immédiate de l'UE semble expliquer l'accent mis sur cette politique de coopération qui offre, bien qu'à une échelle nettement inférieure, le même type de soutien qu'aux pays candidats à l'intégration. A cela, on pourrait ajouter l'intérêt des Etats membres pour soutenir l'aide d'origine communautaire qui permet notamment de compter sur la force de conviction commerciale pour faire accepter par les pays partenaires des conditionnalités qu'ils ne pourraient pas même évoquer de manière bilatérale, Johansson-Nogues évoquant alors un moyen de contourner la confrontation directe entre les Etats membres et les Etats tiers. L'exemple de la France finançant à elle seule 24% du FED alors qu'elle dispose par ailleurs de nombreux canaux pour délivrer de l'aide est à ce titre exemplaire. Ainsi, par ce biais les grandes puissances européennes souhaitent donner plus de poids à leurs partenariats historiques, la France ou l'Espagne vers la Méditerranée, l'Allemagne vers la Russie et les petits Etats sans tradition diplomatique saluent et encouragent le partage de telles relations<sup>248</sup>.

Ainsi, l'accent mis sur la coopération ne semble pas l'objet d'un « faute de mieux » comme on pourrait l'imaginer au constat de l'absence d'une force militaire traditionnelle. Preuve en est que malgré l'affirmation constante de la PESD dans la dernière décennie, jamais l'aide européenne au développement n'a été aussi forte et elle aussi toujours en progression. En effet, la PESD ne semble pas apporter de réponse idéale aux questions de sécurité contemporaine, moins liées aux conflits armés depuis la fin de la guerre froide. Aussi, si la PESD aurait bien du mal à contenir les « menaces » de type terrorisme, migration clandestine ou mauvaise perception par les populations étrangères, son impact dans des situations de conflits armés est aussi à débattre. Avec en tête l'exemple récent de la Géorgie d'août 2008, on peut se demander comment l'envoi d'une force armée européenne n'aurait pas contribué à aggraver dramatiquement le conflit. Sans doute que la suspension d'accords commerciaux privilégiés, comme ce fût le cas avec la Russie le 3 septembre 2008, peut laisser imaginer plus d'impacts et surtout moins de risques. Quoi qu'il en soit, l'armée européenne n'a pour l'instant pour fonction que la résolution de conflits extérieurs mais à ce sujet, l'échec de l'OTAN à parvenir à stabiliser l'Afghanistan semble aussi montrer les limites des opérations militaires dans ce domaine. Dans ce dernier exemple justement, les observateurs prônent un renforcement massif de l'aide au développement plutôt que des forces militaires. Les nouvelles stratégies de sécurité semblent



donc toujours favorables aux outils de soft power, Petiteville rappelant justement que les interventions militaires avait déjà perdu leur justification avec le développement de l'arme atomique ce qui a poussé les Etats à développer d'autres modes civils et non coercitifs dans lesquels l'UE s'affirme aujourd'hui comme leader<sup>249</sup>.

Aussi, si l'aide au développement comme outil diplomatique semble avoir de beaux jours devant elle, celle-ci semble présenter toutefois certaines limites dans sa forme actuelle. La volonté affichée d'en faire un outil de politique extérieure semble en effet la détourner de son objectif premier et d'en réduire l'efficacité. Les conditionnalités économiques clairement pro-européennes, comme par exemple la préférence pour les accords bilatéraux au soutien à l'intégration régionale mise en avant dans Euromed et la PEV, tendent à renforcer la suspicion des pays partenaires. De même l'approche top-down incarnée par le système des appels à propositions, si elle permet la déclinaison des objectifs de la PESC dans les programmes d'aide, ne prend sans doute pas encore suffisamment en compte la réalité du terrain, réduisant d'autant son impact sur celui-ci.

Ainsi, si l'approche européenne des relations extérieures paraît dotée de grand atouts du fait de l'arme économique dont elle dispose et paraît aussi résolument moderne et novatrice, adaptée au contexte international, faisant de la coopération l'expression internationale de son statut de soft power, on pourrait encourager l'UE à redéfinir son approche du développement, en remettant au centre la problématique de la lutte contre la pauvreté et en adoptant une approche économique plus équitable<sup>250</sup>, tout en gardant son approche de la démocratisation par le renforcement de la société civile et de son dialogue avec les autorités locales. Si cela aurait le mérite d'honorer l'idée d'une diplomatie plus humaniste telle que celle annoncée par l'UE, de manière plus rationnelle, cela pourrait aussi lui permettre d'atteindre plus efficacement ses objectifs de politique étrangère de stabilisation de la périphérie, la lutte contre la pauvreté en étant un facteur essentiel, et de renforcer la confiance de ses partenaires. Ainsi, paradoxalement, il semblerait que la diplomatie coopérante européenne gagnerait à se dépolitiser afin de mieux assurer ses objectifs de politique extérieure.

---

249 Petiteville p.209

250 Menendez-Gonzales

## Bibliographie

### Ouvrages et manuels

- ALTERNATIVES SUD L'aide européenne - points de vue critiques du Sud, vol. 15-2008/2, Editions Syllepse, Paris 2008
- BATTISTELLA D., Theories des relations internationales, 2ème édition, Presses de Sciences Po, Paris 2006
- BELGACEM O. Visibilité des actions de coopération de la CE en Egypte, Mémoire, Le Caire 2008
- DROZ J., Histoire Diplomatique - 1648-1919, éditions Dalloz, Paris 1959
- KAMAR B., Politique de change et globalisation: le cas de l'Egypte, L'Harmattan, 2006  
(disponible en ligne [http://books.google.fr/books?id=UQ2ukII\\_br0C](http://books.google.fr/books?id=UQ2ukII_br0C))
- MOLINIER J. « Le budget de l'Union européenne » dans Finances Publiques, Les notices de la Documentation Française, 2ème édition, 2006
- PETITEVILLE F., La politique internationale de l'Union européenne, Presses de Sciences Po, Paris, 2006
- SAYED F. H., Transforming Education In Egypt - Western Influence and Domestic Policy Reform, The American University in Cairo Press, Le Caire/New York, 2006
- VAISSE M., Les relations internationales depuis 1945, 6ème édition, Collection Cursus, Armand Colin, Paris, 1999
- ZAMPINI-FIORINI & LEFAUX, Les politiques de l'Union européenne, Cours du CNED, avril 2007

### Articles

- ALBARADI M. « Impact de la réforme économique sur les chances de scolarisation en Egypte » Egypte Monde Arabe, Première série No12-13, 1993  
(disponible en ligne sur <http://ema.revues.org/index1266.html>)
- BENNHOLD K. « Europe is taking diplomatic approach to conflict », International Herald Tribune du mardi 12 août 2008
- BICCHI F. « Actors and Factors in European Foreign Policy Making: Insight From the Mediterranean Case » European University Institute Working Paper No 2002/47  
Bitterlemon International « Lessons from US and EU democratization programs » Ed. 26 Vol. 6 – 3 juillet 2008  
(disponible en ligne <http://www.bitterlemons-international.org/previous.php?opt=1&id=234>)
- BONIFACE J. « la PEV, entre élargissement et politique étrangère », EIPASCOPE 2007/1 pp. 25-31
- CHAPONNIERE J.R. « L'aide chinoise à l'Afrique: origines, modalités et enjeux » l'Economie Politique - Alternatives Economiques No 38, 2008
- COUSSY J. « L'aide au développement dans les soubresauts de la globalisation financière », Politique Africaine No 71, octobre 1998
- DELCOURT L. « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », Etudes européennes, mars 2006.
- DE RUYT J. « a minister for a European foreign policy », Robert Schuman center, nov 2005
- DE WILDE D'ESTMAEL T. « L'élaboration du Droit des sanctions économiques communautaires: enjeux et normativité politiques du processus » Droit et Société No 49/2001  
(disponible en ligne: <http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/html/ds049/ds049-04.html>)
- ESCRIBANO G. « Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy » European University Institute Working Paper No 2006/19
- JOHANNES-NOGUES E. « Civil Society in Euro-Mediterranean Relations: What Success of EU's normative promotion? » European University Institute Working Paper No 2006/40
- MENENDEZ-GONZALES « Arab Reform: What Role for the EU? » Egmont Paper 8, Academia press 19 mai 2005

### Rapports

- AMNISTY INTERNATIONAL Rapport 2008 édition francophone
- BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT Rapport 2006  
(disponible en ligne sur <http://www.bei.org/attachments/general/reports/st2006en.pdf>)
- BANQUE MONDIALE rapport annuel 2006
- BANQUE MONDIALE 2007, disponible en ligne:  
<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K7/Resources/French.pdf>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP « Reforming Egypt: In Search for A Strategy » Middle East/North Africa Report No 46, 4 octobre 2005a

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "EU Crisis Response Capability Revisited" Europe report No 160, 17 janvier 2005b  
INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Egypt Muslim Brothers" 2008  
PNUD Arab development report 2002  
PNUD Arab development report 2008b  
PNUD Rapport 2008a  
(disponible en ligne: [http://www.undp.org/french/publications/annualreport2008/pdf/IAR2008\\_FR\\_web.pdf](http://www.undp.org/french/publications/annualreport2008/pdf/IAR2008_FR_web.pdf))  
REPORTERS SANS FRONTIERE Classement sur la liberté de la presse 2006  
(Disponible en ligne sur: [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=19386](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=19386))  
SHARP J. « US Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent trends and the FY2008 requests » CRS Report for Congress 3 juillet 2007

### **Dossiers de la Documentation Française**

(disponible sur le site : [www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/index.shtml))  
2008a - Union européenne et Méditerranée, mars 2008  
2008b- Le traité de Lisbonne : un nouveau cadre pour l'Union européenne, juin 2008  
2008c - La politique européenne de voisinage : ambitions et enjeux, avril 2008  
2008d - Banque mondiale, FMI et développement, avril 2008, disponible en ligne  
- Union européenne : l'aide au développement des pays ACP, octobre 2007

### **Document du MAE**

DGCID Rapport 2005 disponible sur le site du MAE  
MINEFI « L'intégration de l'Egypte dans le commerce mondial » Fiche de Synthèse des missions économiques  
Janvier 2004  
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES «Guide de la PESC » 2006

### **Documents de la CE**

Communication de la CE au conseil et au parlement européen du 12 avril 2005 COM(2005)139  
Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen 11 mars 2003, COM(2003)104  
Communication de la Commission sur la «réforme de la gestion des services extérieurs» du 16 mai 2000  
Egypt Country Strategic Paper Janvier 2007  
EU strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East Final report, approuvé par le conseil en juin 2004 <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf>  
Accord d'Association Egypte-UE disponible en ligne sur le site de la CE :  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/egypt/aa/06\\_aaa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/egypt/aa/06_aaa_en.pdf)  
Plan d'action Egypte-EU mars 2007

### **Nétographie:**

Site de la Commission Européenne: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)  
Site de EuropeAid: [www.ec.europa.eu/europeaid](http://www.ec.europa.eu/europeaid)  
Site de la délégation de la CE en Egypte [www.delegy.ec.europa.eu](http://www.delegy.ec.europa.eu)  
Site du programme Children at Risk [www.children-atrisk.org](http://www.children-atrisk.org)  
Site de USAID: [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)  
Site du MAE: [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)  
Site de l'OCDE [www.oecd.org](http://www.oecd.org)  
Site de la BM [www.banquemondiale.org](http://www.banquemondiale.org)  
Portail de l'Union européenne [www.europa.eu](http://www.europa.eu)  
Site de la BERD [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)  
Site du département d'Etat américain [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)  
Site de Amnesty International [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)  
Site de Reporters Sans Frontiere [www.rsf.org](http://www.rsf.org)

## Annexes

Annexe A La PESC aujourd'hui

Annexe B Schéma de la réforme du service d'action extérieure de l'UE

Annexe C Carte des pays ACP

Annexe D Accords interservices DG Relex – DG Dev (Confidentiel)

Annexe E Annexes II et IV des contrats des programmes d'aide financés par la CE (Confidentiel)

Annexe F Organigramme de la délégation de la CE en Egypte (Confidentiel)

Annexe G NCCM's Financing Agreement (Confidentiel)