

The Invention of a European Development Aid Bureaucracy Recycling Empire

Véronique Dimier, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, 236 p.

Philippe Lavigne Delville

Rassemblant et approfondissant des travaux publiés depuis le début des années 2000, l'ouvrage de Véronique Dimier offre une plongée fascinante dans l'histoire de la politique européenne de développement, ou plus précisément dans l'histoire de la construction de la bureaucratie européenne de l'aide. En neuf chapitres, courts et très documentés, qui explicitent et développent la thèse clairement présentée dans l'introduction, Véronique Dimier, professeure associée en science politique à l'Université libre de Bruxelles, décrit l'invention de la politique européenne de développement, à la fin des années 1950, et l'institutionnalisation progressive de la DG DEV (direction générale du développement) jusqu'en 2010. Elle met à jour une histoire très spécifique, qui prend ses racines dans le double contexte des débuts de la construction européenne, sous le moteur franco-allemand, et de la pré-décolonisation. A la fin des années 1950, l'enjeu pour la France est de refonder son pacte colonial face aux pressions à l'indépendance, et pour cela de montrer qu'elle investit dans ses colonies. Elle crée le FIDES mais, pour ne pas assumer seule le coût de ce pacte, cherche en même temps à le transférer pour partie à l'Europe, en échange d'un accès des autres pays européens au marché de ses colonies. Institutionnellement et politiquement, l'Union française entre la France et ses colonies (constitution de 1946) et la perspective d'autonomie sinon d'indépendance (objet du référendum de 1958) posent des questions délicates quant à la place des (anciennes) colonies dans l'Union européenne naissante : une « association avec les pays et les territoires d'outre-mer » est proposée en 1957, qui sera perçue comme un nouveau pacte colonial par les pays africains, et remplacée à partir de 1963 par une série de Conventions entre l'UE et les bénéficiaires de son aide : Yaoundé (1963 et 1968) pour les pays africains et Madagascar, Lomé (à partir de 1975) avec les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique), et enfin Cotonou en 2000. L'Allemagne n'ayant guère de passé colonial, ce sont essentiellement des français, anciens administrateurs coloniaux, qui prendront en charge la mise en place de la politique européenne, reproduisant un mode très personnalisé voire clientéliste de relation avec les chefs d'Etats nouvellement indépendants, en contraste avec une Banque mondiale déjà très bureaucratisée.

La nomination d'un Allemand à la tête de la direction du développement, puis l'intégration de la Grande-Bretagne à l'Union européenne en 1973 aboutiront à une première remise en cause. La Grande-Bretagne veut négocier la place de ses anciennes colonies dans le dispositif européen et obtenir une part de l'aide pour ses

entreprises. Le nombre de pays destinataires de l'aide s'accroît, mais surtout le mode de relation change (Conventions de Lomé). Le renouvellement du personnel met en position de responsabilités des cadres de pays n'ayant pas de passé colonial. De plus, tout au long des années 1975 à 1990, la Grande-Bretagne conteste la politique clientéliste à l'œuvre et mène une bataille pour imposer la notion d'efficience dans l'aide, pourtant déjà fortement critiquée par la recherche en économie, en mobilisant les théories du choix rationnel en politique publique. Le Parlement européen conteste le soutien à des régimes dictatoriaux. Pourtant, malgré des recompositions de pouvoir entre factions au sein de l'UE et la mise en place de nouveaux instruments, les pratiques ne changent guère :

« *Many of DG8's neo-patrimonial methods and practices were replicated and merely extended to the new associated countries* » (p.7).

Les années 1990 marquent un nouveau tournant : les critiques sur l'inefficacité de l'aide européenne reprennent de plus belle, poussées par la Grande-Bretagne, confortées par la Cour des comptes européenne. Dans un contexte de post-guerre froide, les nouveaux pays membres – la Suède en particulier – poussent à des conditionnalités démocratiques. L'absence de stratégie et d'évaluations indépendantes affaiblit la DG8 au sein de la Commission. Les « artistes » des premières phases partent à la retraite et sont remplacés par des managers. La réforme de 1998 entérine les logiques de *New Public Management* et une culture du chiffre, qui structure désormais l'aide européenne.

On l'aura compris, cet ouvrage met à jour une histoire largement méconnue et marque un jalon important dans l'analyse des institutions d'aide. Alors que la Banque mondiale, le FMI, le HCR, avaient fait l'objet de travaux d'historiens, de sociologues ou d'anthropologues, l'Union européenne n'avait guère été étudiée. Mais, surtout, ce livre montre de façon extrêmement convaincante l'importance d'une histoire institutionnelle, croisant les moments politiques et les trajectoires des individus, pour comprendre ce que sont les institutions d'aide et comment elles agissent. Même si toutes mobilisent des volumes financiers considérables, dans des rapports Nord-Sud ambigus, avec une prétention à la rationalité et à l'efficacité et une bureaucratisation croissante, elles ont chacune leur histoire, leurs sentiers de dépendance. La bureaucratisation n'est pas une émergence naturelle dans la vie d'une organisation, mais le produit de luttes d'intérêts, où la mise en avant de la question de l'efficience, en disqualifiant les pratiques antérieures, sert avant tout des enjeux stratégiques. Véronique Dimier montre clairement que les réformes successives du dispositif européen doivent beaucoup aux élargissements successifs de l'UE, qui ont à la fois induit des réformes globales de l'UE et de son dispositif, et introduit de nouveaux pays membres aux intérêts spécifiques et du personnel ayant un rapport différent aux pays « du Sud » et au développement. Elle montre

aussi de façon très convaincante comment les pressions successives à la bureaucratization, depuis le début des années 1970, se sont heurtées à des sentiers de dépendance institutionnelle forts, à une culture propre à la DG DEV, à une histoire des rapports aux pays africains puis ACP, et ont été contournées à plusieurs reprises pour finalement s'imposer seulement au cours des années 2000 : avec une nouvelle vague de réorganisation de l'UE liée au traité de Lisbonne, qui crée le service de l'action extérieure, la refonte des procédures comptables suite aux scandales de corruption de la Commission Santer et, côté développement, une évaluation très négative de l'aide au milieu des années 1990 et la négociation des Accords de Cotonou signés en 2000.

Notons deux limites, à mon sens, à cet ouvrage passionnant. Se centrant sur les enjeux institutionnels à Bruxelles et non sur les pratiques de coopération, l'auteure insiste de façon plus rhétorique qu'empirique sur la dimension personnalisée et clientéliste des pratiques de coopération et sur le caractère néo-patrimonial des Etats (que les études africanistes permettent de problématiser davantage). Pour les mêmes raisons, le chapitre consacré aux deux axes principaux de la politique européenne de développement, le développement rural et les transports, ne convainc pas vraiment : ces secteurs d'intervention ont chacun une longue histoire, des phases, des controverses propres, au niveau international ; à vouloir les traiter, de façon globale, sur la longue période, les débats semblent un peu trop simplifiés.