

L'UNION EUROPEENNE ET L'AFRIQUE

Les relations de l'Europe et de l'Afrique sont empruntes de contraintes et de promesses, ces relations se vivent à travers trois canaux. Tout d'abord au travers des relations bilatérales que certains états-membres de l'Union européenne cultivent avec leurs anciennes colonies ; ensuite, les accords de coopération au développement ou de coopération commerciale entre l'UE et les Etats africains.

Enfin, plus récemment s'est développé un lien entre l'Union et les organisations régionales et sous-régionales africaines.

Dès lors, envisager la politique européenne en Afrique revient à distinguer entre ces différents niveaux qui se télescopent ou se renforcent sur le terrain.

L'objectif principal de la politique de développement de l'Union européenne est l'éradication des conflits et de la pauvreté. Cette politique est mise en œuvre non seulement via des accords bilatéraux et régionaux mais aussi via des programmes spécifiques dans certains secteurs comme la santé, l'éducation ou la défense.

La politique de développement implique également la coopération avec les institutions internationales et la participation de la Communauté et des Etats membres à des initiatives telles que l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés

Aujourd'hui, l'Union européenne est le principal partenaire des pays en développement, conjointement avec les Etats membres, elle fournit 55% de l'aide internationale en la matière.

Le traité de Rome signé en 1957 prévoyait l'association à l'Europe communautaire des pays et territoires d'outre-mer en vue de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

Après les indépendances, la coopération concernait essentiellement l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique (pays dits ACP), avec les conventions de Yaoundé (1963) puis de Lomé (1975).

L'ensemble du Maghreb et du Machrek fut ensuite concerné de même que de nombreux pays d'Asie et d'Amérique latine, enfin les pays d'Europe centrale et orientale à partir des années 1990.

La coopération pour le développement est devenue une politique de l'Union européenne distincte de celle menée par chaque Etat membre.

Le traité de Maastricht l'a institutionnalisée dans son article XX. Profondément réformée dans son cadre politique et sa gestion en 2000, la politique de coopération au développement est l'une des trois composantes principales de l'action extérieure de l'Union européenne, avec la politique commerciale et la dimension politique.

Elle amorce en 2005, une nouvelle étape avec l'ambition de devenir une vraie stratégie européenne de développement.

La gestion directe des affaires africaines à un niveau supranational européen est donc un phénomène récent. Cette ambition est donc devenue possible avec l'adoption du Traité de Maastricht en 1993 qui a ouvert la voie à l'émergence d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, suivie par une politique étrangère de sécurité et de défense (PESD) qui offre notamment à l'Europe une autonomie d'action dans la gestion militaire des crises.

Malgré l'élargissement de l'Union aux états scandinaves et à certains pays de l'ancien Pacte de Varsovie, l'Union européenne continue d'assurer un lien avec l'Afrique et de lui garantir une place privilégiée dans ses relations internationales.

La gestion commune des dossiers africains par les 27 Etats membres et la Commission européenne grignote progressivement les « pré-carrés » hérités de la colonisation.

Pour cette raison, nous assistons à une européanisation progressive des relations entre les anciennes métropoles et leurs anciennes possessions coloniales, non seulement à travers les relations économiques mais, de plus en plus par le truchement de la politique étrangère européenne.

La politique européenne de développement remplit, depuis le traité de Maastricht, des objectifs économiques et sociaux et un objectif politique : encourager le développement économique et social durable des pays en développement, et particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; favoriser leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale ; lutter contre la pauvreté ; contribuer à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En 2000, la réforme du cadre politique de la coopération communautaire, destinée à maximiser son efficacité et sa visibilité, a fait de la lutte contre la pauvreté l'objectif principal de la politique de développement¹.

Pour poursuivre ses objectifs dans ce domaine, l'Union agit dans trois secteurs complémentaires : le dialogue politique basé sur les valeurs fondatrices de l'Union qu'elle cherche à diffuser dans le monde (démocratie, droits de l'homme, Etats de droit, paix, droit international...) dont le respect conditionne l'octroi de l'aide, comme au Togo où la relance de la coopération, suspendue depuis 1993, reste conditionnée à la reprise du processus démocratique ; le commerce pour soutenir la libéralisation économique conformément aux règles de l'OMC et promouvoir son propre modèle d'intégration régionale qui sert déjà d'exemple au Mercosur en Amérique du Sud ; la coopération pour le développement à travers une aide financière et technique pour les pays les plus pauvres (aide humanitaire, lutte contre les trafics de drogue, lutte contre la corruption...) et une aide économique pour les plus avancés à travers des programmes en matière d'investissement.

Cette approche différenciée au développement, sur laquelle l'Union européenne a établi ses instruments de coopération et ses accords avec les pays tiers, tient compte du caractère multidimensionnel de la pauvreté et de l'hétérogénéité des niveaux de développement de ses partenaires bilatéraux ou régionaux. Elle lui permet aussi d'asseoir sa présence politique et économique dans toutes les régions en développement, et particulièrement en Asie et en Amérique latine où elle est en concurrence avec les Etats-Unis, le Japon et la Russie et où arrivent le Brésil, l'Inde et la Chine.

Cependant, les principaux bénéficiaires de l'aide ne sont pas nécessairement les plus pauvres. Si l'Union fournit 60% de l'aide mondiale à l'Afrique, seuls 46% de cette aide vont au continent. Le contexte mondial de l'après 11 septembre 2001 et l'élargissement de l'Union ont entraîné de nouveaux impératifs politiques, économiques ou sécuritaires (lutte contre le terrorisme, immigration...).

L'aide aux pays ACP risque donc de baisser au profit des nouveaux voisins de l'Est et du Sud, pour assurer prospérité et stabilité aux frontières de l'Europe élargie.

Prenant appui sur la promotion d'intégrations économiques sous-régionales, l'Europe découpe ses relations avec l'Afrique en fonction de trois zones principales :

- l'Afrique blanche insérée dans le partenariat méditerranéen² ;
- l'Afrique subsaharienne intégrée dans l'Accord de Partenariat de Cotonou³ ;
- l'Afrique du Sud qui bénéficie d'un traitement particulier tenant compte de son niveau élevé de développement.

¹ Conseil et Commission européenne, *La politique de développement de la Communauté européenne*, Déclaration conjointe, 10 novembre 2000.

² Déclaration de Barcelone créant le partenariat euro méditerranéen en 1995.

³ Accord de Partenariat signé entre l'Union européenne et les ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) , signé à Cotonou en juin 2000.

Cette segmentation permet à l'Union européenne de déployer des moyens de coopération qui répondent aux spécificités de chaque sous-partenaire. L'échec des politiques de développement depuis les indépendances a conduit les responsables européens à proposer cette démarche d'intégration comme outil de progrès économiques mais aussi de prévention des conflits, à l'instar de ce que fut, pour elle, l'histoire de la construction européenne.

Or, la mise en chantier d'interdépendances économiques transnationales n'a non seulement pas encore porté ses fruits en Afrique, mais surtout ne parvient pas à réduire les conflits armés qui y sévissent et qui découlent encore trop souvent des séquelles de la période coloniale.

En conséquence, l'observation de la nature des conflits et de leur dynamique fait apparaître que les crises armées plongent leurs racines dans des enjeux nationaux plutôt que régionaux. Les inégalités sociales, le népotisme ethnique ou la mauvaise gouvernance en sont aussi les causes profondes.

Face à ce constat, l'Union européenne a décidé au milieu des années 1990, de réorienter son aide au développement, vers ces aspects politiques afin de répondre aux défaillances de gouvernance des Etats africains et de réduire les tensions armées qui minent ce continent.

Avec l'adoption du Partenariat de Cotonou, la coopération est passée d'une vision négative du contexte politique à un dialogue politique ayant pour but d'accompagner les processus de démocratisation politique et de prévention des conflits en Afrique.

Même si l'action extérieure de l'Europe cherche encore ses marques dans sa relation avec l'Afrique, elle doit notamment faire face à la concurrence des relations privilégiées que certains de ses Etats-membres entretiennent avec ce continent.

Cette situation contradictoire aboutit parfois à des résultats contre-productifs qui portent atteinte à l'image de l'Europe et contribuent en partie à sa perte d'influence en Afrique.

Ces contradictions annihilent les actions de l'Union européenne, qui se veut être une courroie de transmission des valeurs de Droits de l'Homme, de démocratie et de libéralisme économique dans le monde ; ceci n'est pas sans intérêt quand on sait que l'Europe représente environ 80% de l'aide publique à l'Afrique ou, qu'elle en est le partenaire commercial principal.

Ces credo conditionnent la relation que l'Europe entretient avec son partenaire africain et l'on peut en déduire que le dialogue eurafricain ne porte pas sur une négociation de ces principes mais uniquement sur les modalités de leur application dans le temps.

Ici aussi, se retrouve parfois une contradiction majeure entre certains Etats membres et l'Union dans la mesure où cette dimension morale se heurte souvent aux intérêts nationaux en Afrique.

Ainsi, l'action de l'Union européenne en direction de l'Afrique doit être revue et coordonnée de manière différente, augmenter l'aide ne suffisant pas pour assurer la réduction de la pauvreté, l'Union européenne doit aussi en renforcer la qualité.

Depuis les engagements de Monterrey, c'est un enjeu majeur pour l'ensemble de la communauté internationale qui tente d'offrir aux pays pauvres une aide prévisible, coordonnée, réduisant les coûts de transactions et non liée à des achats de biens et de services dans les pays donateurs.

Pour l'Union, le déliement de l'aide est une priorité mais près de 49% de l'aide européenne bilatérale est encore totalement ou partiellement liée.

Se fondant sur les résultats du Sommet de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'Union a décidé en 2005 d'aller vers le déliement complet de 30% de l'aide de la Communauté (aide alimentaire et aux pays les moins avancés).

Elle s'est aussi engagée à créer les conditions d'une véritable stratégie de coordination et d'harmonisation entre les Etats européens donateurs, fondée sur l'appropriation par les partenaires de leur développement, l'alignement de l'aide sur leurs propres stratégies et une gestion axée sur les résultats.

Le nouveau consensus⁴ européen engage non seulement la Commission mais aussi les vingt-sept Etats membres dans une stratégie européenne de développement plus cohérente et s'applique à tous les pays en développement. Elle est davantage centrée sur la lutte contre la pauvreté et fondée, pour la première fois en cinquante ans de coopération, sur un cadre commun à la Communauté et aux Etats membres d'objectifs, de valeurs et de principes (OMD, solidarité, partenariat, participation de la société civile, renforcement de l'efficacité de l'aide...).

Pour favoriser la cohérence des actions extérieures, le nouveau budget européen pour la période 2007-2013, adopté par le Conseil européen de décembre 2005, prévoit que six instruments de financement remplaceront les nombreux programmes de coopération :

- l'instrument de l'aide à la pré-adhésion pour les pays candidats (Turquie, Croatie) et potentiellement candidats (Balkans occidentaux) ;
- l'instrument de voisinage et de partenariat pour les pays de la Méditerranée et d'Asie centrale ;
- l'instrument de coopération au développement et de coopération économique pour les autres pays en développement (Amérique latine, Asie) ;
- enfin, les instruments d'aide humanitaire, de soutien macro-financier et de stabilité pour les situations de crise.

La coopération avec les pays ACP restera financée par le FED avec plus de 22 milliards d'euros pour la période 2008-2013.

La primauté devant être redonnée aux pays les plus pauvres, l'Union fournira à l'Afrique subsaharienne 10 milliards d'euros de plus par an à compter de 2010 et 23 milliards de plus par an dès 2015.

A travers ces nouveaux engagements, l'Union européenne fournira 80% des 25 milliards de dollars d'aide supplémentaire qu'ils devront consacrer par an au continent d'ici 2010.

Dans le cadre d'un dialogue avec l'Union africaine notamment, l'Union européenne va lancer une nouvelle stratégie globale pour l'Afrique afin de promouvoir un partenariat stratégique pour la sécurité et le développement et former la base du nouveau pacte euro-africain élaboré lors du deuxième sommet Union européenne-Afrique de Lisbonne⁵ en 2006.

L'Union axera son aide sur des domaines politiques, économiques et sociaux jugés essentiels pour le développement de l'Afrique : la gouvernance, les réseaux de communication et l'accès aux services de base et à une société équitable.

Ainsi, les pays européens ayant la plus grande expertise dans un secteur ou une région assureront la coordination du projet d'aide en collaboration avec les autres donateurs, offrant ainsi une aide européenne plus cohérente.

L'aide en faveur du développement constitue pour l'Union européenne élargie un élément fondamental d'un statut d'acteur mondial. Elle diffuse ainsi sa propre vision d'un monde solidaire et d'une mondialisation maîtrisée, en faisant avancer les questions de développement dans l'agenda international.

Certes des freins subsistent. La coopération pour le développement reste en particulier une compétence entre la Commission et les Etats membres qui conservent leur pouvoir dans la mise en œuvre de l'aide bilatérale. Mais les nouveaux Etats membres sont prêts à se conformer à l'acquis communautaire pour participer à la politique européenne en tant que donateurs. La Commission est maintenant plus à même de convaincre l'ensemble des acteurs européens d'appliquer réellement une politique destinée à garantir une vision européenne de la solidarité internationale plus efficace et plus forte sur la scène mondiale.

⁴ Lors du Conseil européen de juin 2005, l'Union ne s'est pas mise d'accord sur son budget pour 2007-2013, elle a confirmé son engagement en faveur de l'augmentation de son aide au développement. Elle a donc prévu d'atteindre collectivement 0,56% du PIB d'ici 2010 et 0,7% en 2015.

Ces engagements permettent de porter l'aide de l'Union à plus de 66 milliards d'euros en 2010 et 90 milliards en 2015.

⁵ Commission européenne, *La Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*, COM(2005) 489 final, Bruxelles, 12 octobre 2005.

Enfin, les dirigeants européens et africains doivent sortir des clichés méprisants faisant de nombreux Etats africains de vulgaires mendiants sollicitant sans cesse l'aumône. Les uns et les autres sont liés de manière historique et économique. Les uns ont besoin des autres et vice et versa, par rapport à tous les enjeux, l'Union européenne peut devenir un allié précieux pour le continent africain dans le respect des spécificités de chacun mais pour cela elle doit aussi surmonter ses contradictions institutionnelles mais surtout elle doit s'affranchir de la tutelle de certains Etats membres dans la gestion des affaires africaines.

N. ZAMMIT Ph.D