

**ANALYSE CRITIQUE DES STRATEGIES DE L'UNION  
EUROPEENNE EN AFRIQUE EN MATIERE DE  
DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Préparé par**

**Yacine DIAGNE (ENDA-Energie, Sénégal)**

**Et**

**Bakary FOFANA (CECIDE, Guinée)**

**Septembre 2004**

## **Avant-propos**

Le développement durable a depuis longtemps été réduit à sa seule dimension environnementale, alors que c'est une approche globale synonyme de développement à long terme. Il intègre différents paramètres parmi lesquels la gestion et le respect de l'environnement, l'efficacité et la rentabilité économique, l'équilibre social, etc. Les accords de développement entre l'UE et les pays africains intègre ces paramètres pour aboutir à terme à l'éradication de la pauvreté et la recherche de la croissance. La coopération UE-ACP est une très longue histoire qui est passée par différentes phases et dont jusqu'à présent les appréciations restent modérées.

### **I - Enjeux de développement durable des pays**

Les enjeux de développement durable ont été énumérés dans les réponses fournies au questionnaire préparatoire de la réunion africaine de Maputo. Comme l'ont indiqué les répondants, un travail fourni et approfondi n'a pu être effectué pour une identification de tous les enjeux et de l'évaluation de la coopération avec l'Union Européenne. Les enjeux de développement durable des pays africains peuvent être classés en cinq grandes rubriques : Lutte contre la pauvreté, Commerce, Développement économique, Développement humain et Environnement. Chacune de ces rubriques est fortement imbriquée à l'autre et toutes ont comme finalité commune l'atteinte de la durabilité.

#### **1. La lutte contre la pauvreté**

La lutte contre la pauvreté pour l'atteinte d'un développement durable est le défi majeur de la décennie en Afrique. La coopération ACP/UE a aussi pour finalité la réduction de la pauvreté, objectif inscrit dans les différents cadres de coopération et les objectifs internationaux de développement. C'est le processus dans lequel se sont investis les pays par la mise en œuvre et l'application d'un cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Cette initiative lancée par les institutions financières internationales est devenue une conditionnalité dans l'accès aux financements ainsi qu'à toute procédure d'allègement de

la dette. Le processus est entièrement conduit par les Etats, obligés de s'adapter à des lignes directrices qui à terme aboutiront au financement par projets. Le processus répondra-t-il aux attentes de chacun ?

La motivation du lancement d'un tel processus réside dans le fait que des décennies d'accords de coopération n'ont pas donné de résultats probants en même temps que les pays africains traversaient des périodes récurrentes de crise économique. L'appauvrissement touche plus particulièrement les masses rurales, éloignées des sphères de décision et qui ressentent le moins les retombées économiques. Toute stratégie de lutte contre la pauvreté devra penser à l'accès facilité des populations à un capital propre pour une meilleure prise en compte des aspirations. Cette frange de la population doit être associée à l'identification des facteurs de pauvreté comme le fait le processus consultatif de l'élaboration mais devront être impliquées dans les activités liées à la gestion et à la conduite de projets.

## **2. Le Commerce**

Le contexte actuel de globalisation fait du commerce un enjeu de taille dans le cadre des rapports économique internationaux, notamment en ce qui concerne les pays africains. La part des exportations de l'Afrique vers les pays de l'UE est de seulement 1% alors que l'inverse cumule jusqu'à près de 80%. A un autre niveau se pose aussi la question de la prise en compte des besoins des pays africains dont la priorité est la promotion des exportations en tenant compte des exigences de gestion durable des ressources. L'exportation de nombreux produits connaît actuellement un frein à cause de l'édiction de normes et de nouvelles règles auxquelles les partenaires des pays tropicaux doivent s'astreindre. Ces contraintes sont assez significatives dans la mesure où l'accent est mis sur les exportations vers les pays du nord, au détriment des relations commerciales inter régionales.

Le commerce est aujourd'hui en étroite relation avec la gestion durable des ressources naturelles comme l'attestent les négociations internationales sur le commerce. La nécessité d'établir la synergie

entre la productivité, la promotion des exportations, la croissance économique et la gestion durable de l'environnement pose un certain nombre de défis à relever. A cela s'ajoute le développement de secteurs connexes comme les infrastructures dont l'impact dans la réussite des stratégies définies est primordial. Une question essentielle reste la conciliation entre développement durable et profit ?

### **3. Le développement économique**

L'atteinte d'un bon niveau de développement repose sur une croissance économique forte et soutenue. L'atteinte de ces objectifs essentiels nécessite un parfait développement institutionnel dans la mesure où l'état est le principal maître d'œuvre. C'est ainsi que les pays se sont engagés dans des réformes institutionnelles, politiques, sociales et économiques qui sont encore en cours pour certains. Le partenariat entre les ACP et l'UE est largement dominé par la coopération économique et financière, ce dont il est aujourd'hui difficile de se départir de la part de chaque partenaire, notamment en ce qui concerne le cadre du développement économique.

Le constat général noté est la stagnation économique et l'absence d'avancement de l'exploitation des potentialités économiques. Les facteurs bloquants n'ont pas été largement soulevés de la part des répondants, mais il s'avère que c'est le cadre macro-économique global qui est en léthargie.

En terme de développement économique, il a été souligné la nécessité de la réhabilitation du tissu économique, l'assainissement du cadre macro-économique, le développement des infrastructures et l'appui aux secteurs productifs comme l'agriculture. Les réformes économiques et politiques n'ont pas encore donné les résultats escomptés.

### **4. Le Développement humain**

Il est reconnu que l'atteinte du développement durable devra passer nécessairement par le développement humain si tant est que les indicateurs sociaux sont des indices de premier plan pour l'évaluation

du développement d'un pays. Dans l'identification des objectifs de développement durable, il est à noter la paupérisation des populations qui n'ont pas souvent accès au minimum vital. Les pays prônent comme objectifs prioritaires de mettre l'accent sur l'accès à tous ces services sociaux de base dont l'éducation pour tous, la santé avec l'éradication des grandes endémies et des pandémies, l'accès à l'eau, à l'électricité, à l'emploi, le développement des infrastructures et particulièrement des axes routiers pour le désenclavement et la circulation des produits.

Les pays ont aujourd'hui des indices de développement humains très faibles qui montrent toute l'ampleur des tâches qui restent à faire tout en s'interrogeant sur ce qui a déjà été réalisé et dont l'évaluation reste à un niveau très modeste.

## **5. L'Environnement**

L'environnement est un secteur phare dans les objectifs de développement durable. Il est fortement lié au commerce dans la mesure où les échanges se font sur la base de produits tirés de l'environnement. La gestion durable des ressources naturelles et le maintien de l'équilibre des écosystèmes sont des objectifs largement adoptés par les pays africains dont les activités commerciales et économiques dépendent étroitement des ressources de la mer, de la forêt, du sol ainsi que des activités agricoles. Les pays mettent en avant la protection et la préservation des ressources de la Biodiversité dans les secteurs de la forêt, de la pêche, de l'agriculture entre autres ; l'établissement de la synergie entre les politiques sectorielles ; la mise en place d'un cadre de gestion concertée des ressources naturelles ; le renforcement des capacités sur la synergie commerce et environnement ; la protection des aire protégées ; etc.

A ces grands enjeux s'ajoute la bonne gouvernance définie par le PNUD comme le fondement de la gestion participative, démocratique et transparente des affaires publiques. La réalisation aujourd'hui des objectifs de développement durable est intimement liée à l'assurance d'une bonne gouvernance à tous les niveaux et dans tous les pays. L'application de cette bonne gouvernance utilisée comme

conditionnalité dans les relations de coopération devra se renforcer par sa légitimité, sa base participative ainsi que par la cohérence et l'efficacité d'une gouvernance économique, sociale et environnementale.

L'Union Européenne soutient les pays africains sur la bonne gouvernance à travers le renforcement des capacités institutionnelles et humaines ; l'appui au dialogue politique ; le renforcement de la stratégie de développement social dans une démarche décentralisée ; le renforcement de la gouvernance économique et politico administrative par le développement d'un plan de renforcement de la gestion budgétaire, d'un plan national de bonne gouvernance et d'un programme de renforcement de l'appareil judiciaire.

Des situations conflictuelles jouent cependant à l'encontre de l'atteinte des objectifs fixés et on peut citer parmi ceux-ci l'absence de démocratie et de dialogue politique, l'existence de conflits nés des situations précédentes et dans le pire des cas de conflits armés. Ces situations assez fréquentes du reste sur le continent africain ne jouent pas en faveur de l'atteinte d'objectifs de durabilité sur les plans économique, politique et social d'où l'importance de l'adoption de la charte de bonne gouvernance. A cela il faudra ajouter l'existence de situations de « catastrophe » comme actuellement l'invasion acridienne qui affecte certains pays ouest africains.

De tout cela, comment se présente la coopération de l'UE en Afrique dans le domaine du développement durable ?

## **II - Analyse critique de la politique externe de l'UE.**

Le cadre de coopération ACP/UE a beaucoup évolué avec les phases successives de coopération jusqu'à l'accord de Cotonou actuellement en vigueur. Cet accord a pour soubassement la coopération économique, politique et financière à travers la lutte contre la pauvreté, l'élaboration d'un nouveau cadre de coopération économique et commercial, le renforcement de la dimension politique, l'approche participative et l'amélioration de la coopération financière.

Avec l'évolution de la configuration économique et géopolitique mondiale, l'UE s'est alignée sur les nouvelles approches du développement dans le cadre de la mondialisation. Elle a obtenu la redéfinition des relations ACP – UE selon ses termes en se basant sur les échecs des premiers accords. L'approche nouvelle étant la lutte contre la pauvreté et l'intégration des pays ACP au marché mondial.

La Commission et le Conseil de l'UE ont fixé comme objectif principal de la politique de développement de la Communauté la réduction, et à terme, l'éradication de la pauvreté. Cela implique un soutien au développement durable dans les domaines économique, social et environnemental. Cela implique aussi non seulement qu'une aide doit être octroyée à des initiatives environnementales particulières, mais aussi que la dimension environnementale soit intégrée dans tous les instruments et programmes existants, surtout dans les domaines de concentration prioritaires de l'UE, tel que le commerce, l'agriculture, la pêche, les transports et l'énergie.

La politique européenne de développement et les relations de coopération entre l'UE et les pays africains ont perdu leur spécificité en s'alignant sur l'agenda international basé sur le commerce. D'après plusieurs analystes il n'y a plus en réalité de coopération au développement ; à l'avenir il n'y aura que des relations extérieures commerciales ou politiques. Cette situation amène l'UE à négocier les accords de partenariat économiques avec les pays africains. Malgré les conclusions négatives des études d'impact menées à ce jour, (i.e. l'étude Sustainability Impact Assessment, commanditée par la Commission européenne à Price Waterhouse), l'UE pousse l'agenda des APE alors que les gains ne sont pas visibles. Même la Banque Mondiale est en désaccord sur ces APE.

Le commerce est considéré par l'UE comme un instrument au service du développement et de l'environnement. Trois éléments essentiels pour assurer une contribution à la croissance économique et au développement durable, grâce à l'intégration du commerce dans les stratégies de développement : des politiques macro-économiques saines ; un meilleur accès au marché et des règles commerciales équilibrées en soutien aux réformes internes ; enfin une assistance

technique commerciale et une aide au développement des capacités des pays ainsi que l'intégration du commerce dans leur stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Cette vision de l'UE dans sa coopération avec les ACP ramène l'Accord de Cotonou à un instrument ayant un objectif purement commercial. Les éléments liés à la gouvernance politique et de lutte contre la pauvreté sont intégrés pour satisfaire la stratégie économique à travers les APE (Accords de Partenariat Economiques), d'une part, satisfaire les soucis des pays africains par rapport à la lutte contre la pauvreté. Elle peut paraître logique pour la première puissance commerciale mondiale, cependant il s'agit de voir si la libéralisation du commerce comme voulu par l'UE dans Cotonou et dans l'OMC, facilite ou entrave le développement durable en Afrique.

L'objectif d'intégration des pays africains dans l'économie mondiale dans un contexte de mondialisation sera un très long processus si on se réfère au rapport inégal des forces. Les économies des pays en développement déjà bien fragilisées et exposées à l'instabilité financière pourront-elles sur la base du libre échange s'intégrer dans un circuit qui donne la faveur aux pays riches et où la règle est le respect des desiderata de ces derniers. La dichotomie entre le discours de l'UE et celui des autres bailleurs de fonds en matière de commerce et développement et la réalité de l'action tant au niveau bilatéral que multilatéral est flagrante.

Suivant le credo des institutions financières internationales, l'objectif fondamental des politiques de lutte contre la pauvreté est la croissance. Toutefois, en reconnaissance du fait que la croissance ne profite pas automatiquement aux pauvres, une certaine importance est accordée à l'éducation et la santé. Par ailleurs, un élément de taille manque dans le dispositif d'action de l'UE pour la lutte contre la pauvreté, il s'agit de la restauration de la responsabilité nationale dans l'élaboration des politiques contre la pauvreté. Il apparaît des liens importants entre l'aide liée, sous conditionnalités et qui répond à l'agenda des bailleurs et le rôle de ces mesures dans les inégalités et l'aggravation de la pauvreté.



En outre, l'économie africaine est particulièrement extravertie. Cette situation empêche la mise en place de politiques endogènes de développement durable. Car les politiques commerciales imposées conduisent à ouvrir encore plus des économies déjà affaiblies par cet état de fait. Les économies africaines restent très dépendantes de quelques produits de base peu ou non transformés. Leur exportation ne permet guère des bénéfices sur l'ouverture commerciale alors qu'elle induit de nombreux déséquilibres en termes de sécurité alimentaire et de préservation de l'environnement.

L'UE influence beaucoup le cadre de partenariat et les priorités en matière de développement des pays africains en faisant valoir ou en imposant des choix qui correspondent plus à ses intérêts. La tendance à la budgétisation amorcée par la Commission européenne constitue une limite et un recul réel dans la coopération. L'UE aussi, dans les pays est soumise aux stratégies politiques et diplomatiques de ses membres avec l'Etat africain. Résultat, elle ne fait pas la différence entre les gouvernants et les organisations de la Société Civile.

L'Union Européenne tout en poussant les pays africains à une plus grande ouverture des marchés et à toujours plus de libéralisation, protège son marché et ses producteurs de la concurrence grâce à tout un attirail de mesures qu'elle est à même d'imposer dans les instances internationales. Le cas du commerce des produits agricoles et la politique agricole de l'UE largement subventionniste et protectionniste constituent de bons exemples.

Le constat sur les politiques ainsi que les pratiques est plus favorable à l'incohérence qu'à la cohérence comme règle. Il est aujourd'hui établi que les soutiens multiformes aux produits agricoles européens se chiffrent en milliards de dollars de pertes pour les économies d'Afrique sub-saharienne. Les conditionnalités et l'appropriation ou la maîtrise nationale des programmes tous deux défendus par l'UE sont également des concepts inconciliables.

Le maintien des subventions agricoles en Europe réduit progressivement les revenus des paysans africains. La politique agricole commune qui est à la base de la stratégie de l'UE dans ses

relations avec les pays africains aussi longtemps qu'elle implique et facilite ce commerce international, il sera difficile pour elle d'être autre chose qu'une politique décourageant la durabilité. Car la plantation, et non le réseau de producteur indépendant, est le partenaire de préférence des grands opérateurs économiques. Les styles d'agriculture industrielle, la transformation des aliments et la vente au détail dans l'UE tendent à stimuler les producteurs africains à adopter les mêmes modes de développement, si ces derniers veulent bénéficier des récompenses financières intrinsèques au commerce avec l'UE. Ce qui est en contradiction avec les priorités des développements durables dans la sous-région ouest-africaine.

Dans le cadre de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, il faut souligner le fait que les pays de l'Union Européenne sont ceux qui ont le plus prélevé par le passé et qui continuent de s'arroger une part importante des ressources naturelles disponibles. Les exemples de l'exploitation des forêts et des ressources halieutiques en sont une illustration flagrante. L'UE a signé différents accords de pêche, entre autre avec le Sénégal et la Mauritanie, mais dont les prises ne correspondent pas toujours au protocole d'accord. Cela résulte en un dépérissement de la faune maritime.

Le poids de la dette à la charge des pays africains ainsi que la constitution des fonds nécessaires à l'atteinte des objectifs visés constituent encore des goulots d'étranglement. Là aussi l'UE ne prévoit pas explicitement l'annulation de la dette, préférant s'en tenir aux politiques décidées dans ce domaine par ses pays membres. Il faut noter la diminution depuis quelques décennies des fonds de l'aide malgré les engagements pris au niveau international, alors que la mobilisation de ressources financières importantes est une condition pour combler les écarts. Il faut aussi noter que la ventilation sectorielle de l'aide n'est pas souvent en faveur du développement humain, car étant couplée aux intérêts stratégiques de l'UE. Les actions préconisées par l'UE sur le financement du développement sont largement insuffisantes et parfois inadéquates.

Dans la pratique, l'UE n'applique pas entièrement l'Accord de Cotonou. En effet, l'un des principes est la participation des acteurs non étatiques afin de contribuer à la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté. Dans la plupart des pays africains, ce principe n'a pas été mis en application de façon convenable. Absence de dialogue pour les PIN, manque d'information sur les différentes étapes de la coopération Etat/UE. D'autre part les secteurs de concentration faisant l'objet du financement de l'UE restent centrés, dans la plupart des pays ouest africain, sur le transport et l'appui macro-économique. Il a été relevé, aussi, la difficulté de faire une évaluation objective des performances de l'UE par rapport à la réalisation des objectifs de durabilité.

La dimension politique inexistante au début a pris de l'ampleur au fil des années, jusqu'à devenir la composante clef de l'Accord. Le Dialogue politique est l'instrument privilégié de la coopération. La coopération politique est basée sur le respect des principes des droits de l'homme, de démocratie et de bonne gouvernance. Leur violation provoque la suspension du partenariat.

L'adoption de la bonne gouvernance comme conditionnalité pour la réalisation des objectifs de développement durable ne repose pas encore sur des critères avérés d'évaluation, notamment en ce qui concerne les réformes institutionnelles. L'évaluation des progrès réalisés et des situations est à géométrie variable et reste dominé par les intérêts stratégiques. Les cas du Togo et de la Guinée sont illustratifs de cette démarche.

L'objectif de l'établissement d'accords de partenariat entre l'Union Européenne et les pays africains était de favoriser ou soutenir le développement des anciennes colonies au moyen de préférences commerciales non réciproques et d'apports financiers. La motivation de ces accords relevait aussi pour l'Europe de la préservation de marchés extérieurs privilégiés, de la gestion des intérêts géostratégiques dans le cadre de la guerre froide et de garantir l'approvisionnement en matières premières.

L'accord de Cotonou marque la fin du droit à l'aide et le renforcement des conditionnalités dans tous les domaines. Les politiques de l'UE suscitent des espoirs dans les pays africains, mais, comme tous les autres cadres de coopération, les résultats se font attendre. Afin de donner un contenu qui est davantage en phase avec les priorités des Africains, la politique de coopération de l'UE doit s'inscrire dans une dynamique d'appui au renforcement des capacités endogènes d'élaboration, d'exécution des programmes de développement.

## **Recommandations**

- Se départir des politiques d'ajustement structurel passées qui ont échoué.
- Rendre plus équitables les échanges commerciaux internationaux respectueux des normes environnementales.
- Bannir le protectionnisme agricole.
- Revoir le profil de la coopération au développement aujourd'hui aligné sur l'agenda international auquel elle devra se départir.
- Annuler la dette.
- Eliminer les conditionnalités.
- Promouvoir la consolidation des marchés internes des pays du sud.
- Soutenir la diversification de la production des pays du sud.
- Améliorer l'accès au marché.
- Amplifier et améliorer le développement humain et les services concernés.
- Définir d'un commun accord des critères précis ou des normes d'évaluation internationalement reconnues en matière de Bonne gouvernance.
- Développer et appliquer le principe du traitement spécial et différencié.
- Impliquer fortement les acteurs de la société civile.
- Promouvoir le dialogue sur les questions de développement et d'environnement.