

Marie-Hélène Aubert

L'Union européenne à la recherche d'une voie originale vers le Sud

Composée d'anciennes puissances coloniales et soumise aux pressions de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'Union Européenne peine aussi à sortir de ses contradictions car elle se voudrait porteuse d'idéal politique. Or, elle n'est qu'une unité économique, et la logique économique libérale la prive autant de sa légitimité à promouvoir un mode de développement non durable au Nord que de ses moyens de mener une politique structurée de rééquilibrage supranational.

La politique européenne de coopération au développement, bien que l'Union européenne fournisse 50 % de l'aide au développement au niveau mondial, est souvent mal connue des citoyens européens, d'autant plus qu'elle peine encore à trouver pleinement son identité, sa place et son essor parmi les priorités affichées par la Commission, le Conseil, et le Parlement européens.

Pourtant, l'année 2005 a été particulièrement riche en événements concernant l'aide aux pays « pauvres », dont le Sommet du Millénaire des Nations unies en septembre dernier à New York, aux résultats hélas décevants. Par ailleurs, la présidence britannique de l'Union européenne durant le deuxième semestre 2005 a proclamé sa volonté d'aide à l'Afrique tout particulièrement, proposant des annulations de dette et évoquant même un véritable « Plan Marshall » pour le continent le plus déshérité de la planète, où sévissent toujours des conflits

meurtriers, des famines récurrentes, et une épidémie du sida qui continue à progresser, malgré les efforts engagés.

L'Afrique reste en outre très marginalisée au sein de l'économie mondialisée, ce qui préoccupe des institutions européennes où s'exprime à l'heure actuelle une majorité politique très libérale sur le plan économique et commercial.

Le commissaire au développement, le belge Louis Michel, a de son côté proposé une « nouvelle déclaration de politique de développement », appelée « consensus européen », car elle fait l'objet de discussions et d'accords conjoints entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens. Ce « consensus » est censé redonner un élan (la dernière déclaration date de l'année 2000) à une politique qui s'essouffle (on parle souvent de « fatigue » de l'aide, pour signifier le scepticisme croissant à l'égard de l'utilité et de l'efficacité de l'aide au développement dans les milieux économiques et politiques), et peut-être une image plus généreuse à une Europe accusée par les pays du Sud de pingrerie et de concurrence déloyale, notamment à travers sa politique agricole.

Ce regain d'intérêt pour les pays dits « en voie de développement », terme qui recouvre d'ailleurs des situations très diverses, n'est pas seulement animé par le souci de réduire des inégalités Nord/Sud (mais aussi entre les riches et les pauvres, au Nord comme au Sud) de plus en plus grandes et scandaleuses.

Il est lié pour une large part aux problèmes majeurs que constituent pour l'Union européenne le contrôle des flux migratoires, la lutte contre le terrorisme, l'approvisionnement énergétique, et l'ouverture de nouveaux marchés qui permettrait de raviver une croissance aujourd'hui considérée comme trop molle. De fait, ces objectifs sont défendus avec beaucoup plus d'ardeur auprès des pays du Sud lors des grandes conférences internationales (comme l'a montré le récent sommet Euro-Méditerranée) que les fameux objectifs du Millénaire eux-mêmes concernant l'éducation, la santé, la sécurité alimentaire, l'environnement ou l'égalité entre les hommes et les femmes.

Bref, beaucoup de discours tonitruants, mais peu de résultats concrets face à une situation que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) notamment considère comme de plus en plus critique.

La politique européenne de développement comporte ainsi beaucoup d'ambiguïtés et de contradictions, issues de son histoire, de sa difficulté à s'articuler avec les politiques bilatérales menées par les États-membres, mais aussi avec les autres politiques communes de l'Union

par rapport auxquelles elle manque de cohérence, et de son financement insuffisant et complexe. D'où un positionnement confus et parfois contradictoire lors des négociations dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) du cycle de Doha, dit « cycle du développement » (!), alors que justement l'Union européenne s'exprime là d'une seule voix, celle du commissaire au commerce extérieur (hier le français Pascal Lamy, aujourd'hui l'anglais Peter Mendelson).

Cela étant, l'Union européenne a su néanmoins s'affirmer progressivement sur deux questions cruciales: le soutien aux processus démocratiques, de prévention et de résolution des conflits, et la nécessité au moins proclamée de mettre en œuvre un développement durable, soucieux des plus pauvres et écologiquement responsable. Elle a construit également des partenariats spécifiques et jusque là profitables notamment avec les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), accords remis en cause actuellement au profit d'une approche hélas beaucoup plus strictement économique et commerciale (à travers les Accords de Partenariat Économique en cours de négociation), qu'on peut difficilement qualifier de « soutenable ».

Enfin, l'Union européenne suscite un dialogue et un débat permanents, vivants et souvent constructifs, sur les questions de développement, avec la société civile et le Parlement européen, dont les pouvoirs dans ce domaine ne sont pas négligeables puisqu'il bénéficie de la codécision (sauf en matière budgétaire pour le FED) en la matière.

Le « développement », c'est quoi ?

Avant de discuter des modalités de l'aide au développement, encore faut-il savoir ce que l'on entend par « développement », *a fortiori* par « développement durable », terme employé constamment depuis quelques années mais dont la signification reste floue.

Il semble acquis chez les bailleurs de fonds comme une évidence inexprimée que le « bon » développement, c'est le développement qui prévaut en Europe et aux États-Unis, fondé sur nos formes de démocratie et les libertés individuelles, la paix et la stabilité, la croissance économique et la libre entreprise, le progrès scientifique, et un degré (variable) de services publics d'éducation, de santé, et d'environnement. Il paraît aller de soi qu'aider les pays pauvres, c'est faire en sorte qu'ils puissent accéder à l'État de droit, à des services publics de base, et grosso modo aux mêmes modes de vie que les nôtres.

Le débat se focalise alors sur le manque de moyens (réel) et sur « l'égoïsme » des pays riches, comme s'il suffisait de faire un effort



budgétaire pour « éradiquer » la pauvreté dans le monde. Ainsi la pauvreté est presque envisagée comme une sorte de maladie, due à la malchance, qu'il faut guérir avec des médicaments simples. Par exemple, Jeffrey Sachs, conseiller de Kofi Annan sur les Objectifs du Millénaire, était venu au Parlement européen au printemps 2004 inciter les Européens à s'investir dans l'achat de moustiquaires, pour lutter contre le paludisme, fustigeant avec des accents d'imprécateur ceux qui ne voulaient même pas consacrer quelques euros pour « sauver des enfants ». Si c'est aussi simple, comment en effet personne n'y a pensé plus tôt ? Cette vision univoque et simpliste ignore de fait les questions culturelles, sociales, politiques, que soulève la notion de bien être, individuel et collectif, et les difficultés inextricables auxquelles se heurtent les acteurs de terrain pour acheminer une aide que les populations locales ne se sont pas appropriées.

Les textes et résolutions européens, votés, revotés, et proclamés dans de multiples instances sur l'aide au développement, ne sont pas exempts de cette pensée unique, naïvement ou cyniquement généreuse, qui a plutôt tendance à se renforcer avec l'affirmation péremptoire, portée par la vague libérale, que le libre échange mondial et le commerce extérieur seraient à présent les clés du développement. Toujours, c'est le Nord qui sait ce qui est bon pour le Sud, et prétend l'aider malgré lui.

Cette conception des relations Nord/Sud, y compris dans sa version « trade (plus ou moins « fair »...) not aid », ne remet donc aucunement en cause la pression qu'induit sur la cohésion sociale, sur des ressources naturelles limitées, sur la paix, un mode de développement précisément non durable au Nord. La croissance fulgurante de la Chine est pourtant en train de pousser à l'extrême la logique délétère de ce « développement » hors-sol, consumériste et matérialiste, qui conduit la planète au bord de l'explosion. Non que les Chinois n'aient pas le droit d'avoir eux aussi une ou deux voitures par foyer (ils en sont d'ailleurs très loin !), de construire des gratte-ciels énergivores, ou de se livrer aux joies de la consommation, mais leur nombre et le cynisme d'un régime chinois toujours totalitaire (on semble l'avoir oublié), quant aux droits sociaux et à l'environnement, transforment le « miracle » chinois en miroir déformant et cauchemardesque de nos propres errements.

Il est donc vain et hypocrite de prétendre aider les plus pauvres au Sud si on ne remet pas en question une façon de vivre au Nord qui justement empêche un partage équitable des ressources à l'échelle de la planète.

De ce point de vue, l'Union européenne, sous l'influence notamment de l'Europe du Nord, s'est montrée beaucoup plus consciente que les





États-Unis (ce n'est certes pas difficile avec le gouvernement de George Bush !) de la nécessité d'infléchir les politiques de l'énergie, de l'eau, des ressources naturelles en général, pour préserver l'équilibre de la planète, au-delà de sa propre prospérité et sécurité. Ainsi, elle s'est investie avec dynamisme dans le Sommet du développement durable à Johannesburg en 2002, continue d'être moteur dans la mise en œuvre du Protocole de Kyoto pour lutter contre l'effet de serre et ses conséquences, a lancé des initiatives fortes en matière d'approvisionnement et d'assainissement de l'eau (en particulier en Afrique), de réglementation forestière, d'accès à des services énergétiques adaptés aux territoires et aux populations concernés.

La politique de développement de l'Union européenne évolue donc dans une démarche paradoxale pour un regard écologiste, libéralisant et privatisant à marche forcée d'un côté, avec des conséquences néfastes pour les pays les plus pauvres (et les plus pauvres dans les pays riches) qu'elle refuse de considérer, et portant avec une certaine conviction les concepts de développement durable de l'autre.

À sa décharge, il est vrai que l'Union européenne n'a pas encore été en mesure d'harmoniser, de dépasser par le haut, les politiques bilatérales menées par les États membres (la France et la Grande Bretagne essentiellement), dont elle est dans les textes complémentaire (art 177 du Traité), et qu'elle a pour mission de coordonner.

Dans la pratique la coordination et la complémentarité s'avèrent difficiles et deviennent souvent superposition et concurrence.

Comment affirmer une vision européenne de la coopération au développement par rapport aux politiques bilatérales des États-membres ?

La politique européenne de coopération est née dès 1957 avec le souhait de la France et de la Belgique de voir s'installer un régime d'association concernant les « Pays et Territoires d'Outre Mer », c'est à dire les colonies de l'époque. Au fur et à mesure de leur indépendance, la communauté européenne a élaboré des conventions spécifiques avec ces pays (d'Afrique et de Madagascar).

L'adhésion britannique en 1973 a permis d'inclure les pays du Commonwealth au sein de ces accords, désormais appelés partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique). Ils feront l'objet de quatre conventions dites de Lomé successives, puis des accords de Cotonou en 2000. Ce partenariat UE-ACP a développé des outils originaux en matière de préférences commerciales notamment, qui n'ont malheureusement pas donné tous les résultats escom-



tés en matière de diversification des productions, et de développement des échanges, pour les pays concernés.

Les négociations de l'Uruguay Round, qui débutent en 1986, et visent à une libéralisation des échanges commerciaux, et l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, qui demandent une attention plus soutenue à l'égard de l'Amérique latine, bousculent le partenariat UE-ACP dans les années 1990. Aujourd'hui, de nouveaux Accords de Partenariat économique font l'objet de discussions très vives avec les pays ACP, qui y voient une remise en cause du traitement préférentiel (et différentiel) dont ils bénéficiaient jusqu'alors.

Pendant toute cette période, la politique d'aide au développement est restée intergouvernementale, et le Fonds Européen de Développement a été alimenté par les contributions spécifiques des États-membres. Cette situation est en train de changer avec la proposition intéressante du commissaire Louis Michel de budgétiser ce fonds au sein du budget général de l'Union européenne.

En fait chaque État-membre, malgré l'intérêt évident de coordonner les politiques des uns et des autres à l'égard des pays en voie de développement, a continué à exercer son leadership sur ses zones d'influence habituelles, supportant mal les intrusions des institutions européennes dans son « domaine réservé ».

C'est le cas notamment de la France, qui en décembre 2005, organise encore un sommet France-Afrique, où elle prétend seule s'adresser à une trentaine de pays, à qui elle multiplie promesses, bonnes intentions, et encouragements. S'il est bon que la France porte toujours de l'intérêt à l'Afrique et aux plus pauvres, cette façon de procéder paraît à présent totalement anachronique et cache mal une déception, voire un rejet, grandissants à l'égard de l'ancienne puissance tutélaire, qui ne se résout pas à changer d'époque. Cette domination empêche par ailleurs l'émergence de nouveaux leaders politiques plus compétents, et de régimes plus démocratiques, que les populations, la jeunesse tout particulièrement, réclament. La France n'a pas hésité à soutenir à nouveau Omar Bongo au Gabon (depuis plus de trente ans au pouvoir et assis sur la rente pétrolière), Faure Gnassingbe au Togo (fils de feu le dictateur Eyadema et félicité dès le lendemain d'une élection frauduleuse et suivie de multiples violences), malgré les protestations venues de toutes parts, et du Parlement européen tout particulièrement. La Grande Bretagne n'est pas en reste, qui soutient à bout de bras un pouvoir éthiopien refusant de reconnaître sa défaite aux dernières élections, et sévèrement critiqué par la mission d'observation envoyée par le Parlement européen. À chaque fois, la commission européenne

finit par adopter profil bas, ne voulant pas empiéter sur les prérogatives des États-membres.

Cette complaisance à l'égard des potentats, cette concurrence et ces tensions, contribuent à rendre difficilement lisible la politique de l'Union européenne en la matière, et à renforcer les doutes sur l'efficacité d'une aide multiple, confuse, opaque, que les pays destinataires sont rarement en mesure de gérer. Entre les aides décentralisées des régions et des villes, l'aide bilatérale des États-membres, l'aide européenne, et l'aide des bailleurs de fond internationaux, quelle transparence, quelle cohérence, quelle synergie ? Ce sont justement les objectifs que s'est fixée la commission européenne pour cette mandature, et on lui souhaite bon courage pour les atteindre.

Enfin, l'échec (provisoire?) du Traité Constitutionnel Européen, suite au refus de la France et des Pays-Bas, n'a pas permis l'émergence d'une politique étrangère de l'Union européenne commune, aux pouvoirs et aux moyens renforcés par ce texte. Depuis, la tendance est plutôt au repli sur les politiques nationales, et à une dispute budgétaire qui réduit au minimum les capacités propres de l'Union européenne, ce qui n'est pas favorable à une politique forte de coopération au développement. Cependant, l'entrée des dix pays de l'Europe de l'Est en mai 2004 a conduit à une nouvelle donne qui elle, pousserait plutôt dans le sens d'une coordination accrue et d'une meilleure information réciproque.

Si au moins le conflit sur les finances européennes permettait de discuter de la cohérence des différentes politiques entre elles, il ne serait pas inutile. En effet, la politique européenne de développement est souvent critiquée par le monde associatif notamment pour son incohérence avec la Politique Agricole Commune (PAC), accusée d'écraser les agricultures du Sud par un système de subvention déloyal et injuste, et avec sa politique en matière commerciale, qui fait de la libéralisation des échanges et de « l'intégration dans le commerce mondial » la clé du développement.

Une politique qui entre en conflit avec la PAC, et la politique commerciale de l'UE au sein de l'OMC

Ce débat a pris une acuité particulière à la veille de la Conférence interministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce à Hong Kong, qui est censée faire aboutir les négociations du cycle de Doha, dit « cycle du développement ». Manifestement, et les multiples rapports du PNUD, de la FAO, ou de la CNUCED le montrent, les libéralisations antérieures n'ont pas sorti les pays les plus démunis de la pauvreté, bien au contraire. Dans le même temps, il est incontestable que les

subventions à l'exportation (mais aussi certains soutiens internes) accordées dans le cadre de la PAC ont mis à mal les agricultures fragiles des pays les plus pauvres, qui en demandent à juste titre le démantèlement. L'Union européenne s'est engagée par ailleurs dans l'opération « Tout sauf les armes », qui consiste à ouvrir les marchés européens aux produits des pays les plus pauvres (les PMA, pays les moins avancés, tant le vocabulaire du développement use d'euphémismes...), et ce à partir de 2009.

Mais il est clair également que la volonté de l'OMC d'aligner rapidement tous les pays sur un même régime douanier et tarifaire, quelle que soit leur situation politique, économique et sociale, quelles que soient leurs ressources, leur territoire paraît totalement absurde, et catastrophique pour les moins armés. Alors, trop ou pas assez de libéralisation ? Sur ce point, le débat fait rage au sein de l'Union européenne, les plus soucieux d'environnement, de normes sociales et de lutte contre la corruption, n'étant pas toujours ceux qu'on croit, ce qui ajoute à la confusion.

Ainsi, malgré sa dominante libérale actuelle, l'Union européenne reste malgré tout porteuse d'autres préoccupations, sociales et environnementales, que la seule organisation d'un commerce profitable à sa croissance, et elle est perçue comme telle par les pays les plus pauvres. Mais elle a bien du mal à peser face aux politiques dominatrices des États-Unis d'une part, et à la volonté d'expansion déterminée des pays dits émergents (Brésil, Inde, Chine) d'autre part, aux territoires immenses et à la population croissante. L'Union européenne reste en 2005 un géant économique, mais encore un « nain » politique, empêtré dans ses contradictions internes et le poids du passé colonial de ses États-membres les plus influents. Par ailleurs, les enjeux (certes importants) du commerce mondial ont fini par occuper l'essentiel des discussions sur le développement, reléguant au second plan des objectifs majeurs que sont la démocratisation, l'éducation, et l'émancipation des femmes, pour ne citer que ceux là.

Ainsi, dans cette guerre commerciale sans merci, qui songe encore à demander des comptes aux régimes totalitaires, aux corrompus et aux néo-esclavagistes, pour peu qu'ils offrent des ressources naturelles à bas prix et de nouveaux marchés à nos économies stagnantes ?

L'émergence d'une « alterdémocratie » mondiale ?

Cette mondialisation libérale à marche forcée, qui fait de la croissance économique, de la production, de la consommation, des échanges commerciaux, une véritable obsession, a suscité des protestations grandissantes non seulement au sein de la société civile du Nord, en

raison de son impact désastreux sur les conditions sociales et sur l'environnement global, et de son aspect profondément injuste, mais aussi de plus en plus de celle du Sud, y compris des plus pauvres.

Ainsi, le mouvement altermondialiste se développe de contre-sommet en Forum Social Mondial, et le Parlement européen occupe pleinement sa place dans ces débats, envoyant des délégations lors de ces événements, et votant même des résolutions sur les conclusions du Forum de Porto-Alegre en séance plénière.

Ces manifestations ne sont pas sans influence sur les thématiques reprises par les institutions européennes comme priorités dans le fameux « consensus européen » en cours d'élaboration en matière de développement.

La question de la démocratie, du respect des droits de l'homme, de la participation des populations dont on prétend améliorer les conditions de vie, est ainsi devenue un enjeu majeur, devant le constat premièrement que l'aide au développement telle qu'elle est conçue aujourd'hui n'est pas efficace par rapport aux nobles objectifs qu'elle se donne, et deuxièmement, qu'elle ne peut servir de palliatif ou de pansement à des politiques très destructrices par ailleurs.

Pour ne citer qu'un exemple récent, la réforme du marché du sucre (fondée notamment sur une baisse drastique du prix payé aux producteurs) engagée par l'Union européenne, va conduire bon nombre de pays ACP auxquels la canne à sucre apporte des revenus substantiels, à des difficultés considérables. Quel sens alors prennent les maigres compensations envisagées, et les promesses d'aide au développement ? La capacité des peuples à prendre en main leur avenir, à décider de leur propres choix en matière économique, sociale, à préserver leurs ressources et leur patrimoine naturels, permet seule en fait de mettre en œuvre une coopération Nord/Sud qui soit autre chose qu'un emplâtre sur une jambe de bois, ou l'aumône hypocrite d'une Europe vaguement honteuse et culpabilisée par l'exploitation et la domination coloniales du passé.

C'est là sans doute que l'Union européenne joue le rôle le plus profitable, quand elle fournit son appui aux processus démocratiques, malgré la persistance (néanmoins déclinante) des zones d'influence liées aux anciens empires, quand elle renforce les capacités de la société civile, ou celles d'administrations nécessaires à la mise en place d'états de droit, quand elle lutte contre la corruption, quand elle agit pour la prévention et la résolution des conflits. Comme si son expérience de 50 années maintenant, de dépassement de conflits ancestraux, de débats et de coopération entre 25 États aujourd'hui, d'économie de marché



alliée à une protection sociale forte (jusqu'ici...), lui conférait une légitimité propre dans ces domaines aux yeux du Sud, moins réticent à son égard que vis à vis d'anciennes ou présentes puissances tutélaires.

Ainsi, bien que la politique de coopération au développement de l'Union européenne ne soit certes pas la politique la plus en vue actuellement dans les débats communautaires, elle s'avère un révélateur particulièrement intéressant de l'idée que se fait l'Europe et de la notion de « développement » et de son rôle dans le monde, en particulier pour œuvrer à la démocratie et à la paix, et pour résorber les inégalités Nord/Sud.

La tentation peut être grande de céder au découragement, ou à la dénonciation tous azimuts d'une politique européenne trop soumise aux thèses libérales, devant le spectacle quotidien des désastres engendrés par un mode de développement inégalitaire et prédateur, que la puissance publique ne semble plus en mesure de maîtriser.

Pourtant, l'émergence d'expressions et d'actions de la société civile, y compris dans les pays les plus démunis, le désir de la jeunesse du Sud de se réapproprier son avenir face aux incuries de nombreux dirigeants (et pas seulement d'émigrer vers le Nord), les initiatives multiples en faveur d'une économie socialement et écologiquement responsable, et du commerce équitable, l'audience et l'efficacité grandissante de réseaux mis en place grâce aux nouvelles technologies de communication en faveur d'un développement différent, vraiment durable, constituent au contraire des signes d'espoir.

L'Union européenne dès ses origines s'est voulue le carrefour pacifique des aspirations, des cultures et des histoires, si différentes, des peuples d'Europe. Elle pourrait aussi devenir cet espace privilégié d'échanges, de confrontations, de coopérations, entre le Nord et le Sud, si nécessaire à un moment où les politiques nationales, voire nationalistes, reprennent le dessus, et où les institutions des Nations unies sont mises à mal, à un moment aussi où la planète semble à la fois au bord du chaos, et au bord de l'espoir.

L'Union européenne ne peut pas tout, mais elle peut faire pencher la balance du bon côté.

