



Œuvrer à l'élaboration d'une stratégie de partenariat conjointe entre l'Europe et l'Afrique

Deuxième document sur les enjeux de la consultation publique **Définir l'agenda**

ECDPM¹, Maastricht (Pays-Bas), décembre 2006

Contexte

1. Le dialogue entre l'Europe et l'Afrique ne date pas d'hier ; il s'est décliné à maints niveaux et sous maintes formes. Ce n'est toutefois qu'au cours de la dernière décennie, lorsque chaque continent s'est davantage unifié et a commencé à montrer un visage plus uni au reste du monde que ce dialogue a commencé à ressembler à un dialogue politique entre deux entités d'envergure continentale. Ce nouveau niveau de dialogue vient donc se superposer à bien d'autres niveaux de dialogue aux plans national et sous régional, entre instances officielles et entre acteurs non étatiques. Le premier document sur les enjeux retrace dans les grandes lignes l'historique, la richesse et la diversité de ce dialogue.
2. Ce dialogue officiel « au niveau continental » est appelé à entrer dans une nouvelle phase en apportant une impulsion à la fois nouvelle et fidèle à cette collaboration historique entre ces deux vieux voisins. Une nouvelle forme de collaboration devrait en principe être officialisée par une déclaration ou par une stratégie de coopération commune publiée à l'occasion du 2^{ème} Sommet UE-Afrique prévu fin 2007 à Lisbonne.
3. L'Europe comme l'Afrique ont bien changé depuis le premier Sommet UE-Afrique tenu au Caire en 2000. De part et d'autre de la Méditerranée, de nouvelles institutions politiques ont vu le jour, de même qu'une nouvelle volonté de travailler ensemble. Les temps aussi ont changé. Face au mouvement rapide de la mondialisation, nous sommes tous plus conscients de notre interdépendance. Depuis le 11 septembre, les questions de sécurité occupent le devant de la scène, mais des accords mondiaux tels que la Déclaration du Millénaire de l'ONU ont fait grandir notre hâte et notre envie de conjuguer nos efforts pour combler le fossé de pauvreté et d'opportunité qui nous sépare. Ces nouvelles institutions, nouvelles périodes et nouveaux défis appellent évidemment des stratégies et des solutions nouvelles, qui doivent néanmoins s'inspirer de l'expérience et des leçons du passé pour nous permettre d'avancer.

¹ Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de la fondation indépendante ECDPM ; ils ne constituent pas une prise de position officielle des institutions de l'UA ou de l'UE.



La consultation publique est nécessaire

4. Les institutions de l'UA et de l'UE ont donc renforcé et approfondi leur dialogue ; à l'approche du 2^{ème} Sommet, le moment est venu pour elles de le concrétiser un peu plus et d'en vérifier la teneur avec les parties prenantes des deux continents. D'où la nécessité du processus de consultation publique qui va se dérouler l'an prochain, afin de recueillir les avis des organisations de la société civile, d'autres instances officielles, des parlementaires, etc. et les transmettre aux autorités de chaque bord pour les inclure chaque fois que c'est possible dans les documents officiels. À quoi s'ajoute la nécessité de réagir et de commenter les propositions issues du processus officiel à mesure que celui-ci montera en puissance et se rapprochera, étape par étape, du Sommet. Idéalement, la négociation officielle devrait avancer étape par étape en se nourrissant et en s'enrichissant des idées issues de la consultation publique, mais en renvoyant aussi dans le domaine public les points qui requièrent une réflexion et un débat plus approfondis. La stratégie conjointe qui ressortira de ce processus ne devrait par conséquent pas être l'apanage des fonctionnaires, mais l'objet d'un lien, d'apports et de soutiens de la part de la société civile des deux continents.
5. Le rapprochement entre l'Europe et l'Afrique s'accroît aussi au rythme de la mondialisation. De nombreux Africains vivent en Europe et vice-versa. Il y a un flux constant d'échanges à tous les niveaux : commerce, universités, information et connaissances, tourisme, migration, politique, finances, etc. Bien que les points de vue et les mentalités soient clairement différents, rares sont les sujets à propos desquels on puisse réellement parler d'une « vision proprement africaine » ou d'une « vision typiquement européenne ». Au sein même des deux continents, les avis sont en effet partagés quel que soit le sujet évoqué. C'est donc plus une affaire de niveau de consensus ou d'affrontement entre groupes d'acteurs présents sur les deux continents mais ne partageant pas les mêmes points de vue. En d'autres termes, les accords et les désaccords transcendent généralement les frontières géographiques et continentales. L'écoute des différents points de vue et intérêts durant la phase d'élaboration de la stratégie conjointe UE-Afrique n'en revêt que plus d'importance.

Les principaux enjeux comme point de départ de la discussion

6. La consultation aura pour point de départ les quatre groupes de questions qui ont été défini par les fonctionnaires européens et africains, ceux-ci y voyant le moyen le plus pratique d'aborder l'ensemble des questions qui touchent à la collaboration entre les deux continents et que l'on pourrait retrouver dans toute stratégie conjointe de coopération. Ces quatre groupes sont :
 - la paix et la sécurité
 - la gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme
 - le commerce et l'intégration régionale
 - les principales questions de développement



7. Il ne s'agit bien entendu que d'un point de départ : d'autres thématiques devraient rapidement émerger. Les fonctionnaires eux-mêmes devront progressivement clarifier et détailler le contenu de la stratégie envisagée et pourront faire part de l'évolution de leur réflexion au public consulté.
8. De part et d'autre, des documents livrent le point de vue des parties par rapport à la plupart des thèmes. L'UE a déjà pris une position officielle voici un an, en décembre 2005, avec l'adoption par le Conseil européen de la stratégie de l'UE pour l'Afrique. Dans le document du NEPAD de 2001, l'UA formule elle aussi un ensemble de propositions décrivant ce qu'elle attend de ses partenaires internationaux. Plus récemment, elle a formulé des stratégies indiquant ce qu'elle entend obtenir de ses tractations avec des « puissances émergentes » comme la Chine, l'Inde et le Brésil. D'autres initiatives ont été prises pour favoriser une réflexion commune entre Africains et Européens comme celle de la Commission pour l'Afrique prise par le Premier Ministre britannique Tony Blair en prélude au Sommet du G8 de 2005 à Gleneagles. De part et d'autre, il existe par conséquent une solide base de réflexion pour étayer les discussions qui se tiennent en ce moment entre fonctionnaires de l'UA et de l'UE dans le cadre du processus du Caire.
9. À d'autres niveaux, les États membres de l'UE disposent d'accords de coopération avec certains pays africains. Des organisations de la société civile (des ONG, des syndicats ou des organisations confessionnelles) des deux continents ont, elles aussi, défini des stratégies de coopération communes avec leurs homologues respectifs. Ces accords et stratégies sont autant de réservoir à idées qui peuvent alimenter une stratégie commune visant à promouvoir le développement en Afrique. Certains membres de la société civile africaine et européenne vont même jusqu'à se demander quelle peut être la valeur ajoutée d'une nouvelle stratégie compte tenu des documents qui existent déjà pour régir et orienter les relations entre l'Europe et l'Afrique, à savoir la stratégie de l'UE pour l'Afrique et l'Accord de partenariat de Cotonou. Le processus de consultation devrait donc servir à préciser la finalité et la valeur ajoutée d'une stratégie *conjointe* pour l'Afrique.
10. Ce vaste ensemble de sources et de points de vue potentiels ne devrait toutefois avoir aucun mal à se raccrocher aux quatre grands « groupes de questions » du dialogue officiel. Vous trouverez en annexe de ce document quatre notes portant chacune sur l'un de ces groupes : nous y recensons les enjeux qui nous paraissent devoir être au cœur du débat. Nous ne prétendons pas avoir dressé une liste exhaustive des points de vue ; nous avons simplement cherché à soulever quelques enjeux et les questions qui s'y rapportent. Ces notes n'ont donc d'autre prétention que de servir de point de départ à la consultation et à engager la partie.

Différentes approches parmi les acteurs

11. Il est probable que les différents groupes d'acteurs voudront – chacun à leur manière et avec leurs intonations – introduire les sujets qui leur sont chers dans le dialogue entre l'Europe et l'Afrique. La consultation et le dialogue officiels devront non seulement restreindre l'espace de discussion à quelques sujets clés, mais aussi tenir compte des



divergences d'approche. Chaque sujet sera envisagé sous divers angles induisant des ordres de priorité variables.

Différentes approches parmi les acteurs par rapport au même thème

12. Les parties prenantes européennes et africaines perçoivent et abordent le même thème ou la même problématique de manière différente. Il n'y a généralement pas de grand désaccord sur le fond, mais plutôt des divergences sur la marche à suivre pour traiter la question. Ci-après, quelques exemples.

Développement économique ou éradication de la pauvreté

13. Peu d'acteurs de la sphère du développement disconviennent qu'il s'agit-là d'un point fondamental à l'agenda de la coopération entre l'Afrique et l'Europe. Mais l'examen des prises de position officielles nous révèle que la plupart des documents africains relatifs à cette question mettent généralement la croissance et le développement économique en avant, alors que les documents européens, officiels et non gouvernementaux, soulignent la nécessité de se focaliser sur l'éradication de la pauvreté. Européens et Africains considèrent donc le développement économique de l'Afrique comme une priorité essentielle, mais ne l'abordent pas forcément sous le même angle. L'Union africaine comme ses États membres et les communautés économiques régionales (CER) s'emploient à aborder le développement économique du continent dans sa globalité, en essayant de s'attaquer à des problèmes comme le chômage (surtout celui des jeunes, qui est massif), la promotion de la croissance, le développement des infrastructures, l'industrialisation du continent et d'éviter l'exportation de minerais et de produits agricoles non transformés. Les institutions européennes ont une vision du développement économique africain qui se fonde davantage sur le consensus international autour de l'éradication de la pauvreté, de la nécessité de réaliser les objectifs du millénaire pour le développement, même si l'on y perçoit aussi la volonté de s'atteler à d'autres problèmes, comme en témoigne la récente annonce du Partenariat UE-Afrique pour l'infrastructure. Notre propos n'est pas de dénoncer deux visions antagonistes, mais plutôt de montrer que la convergence de vues sur le fond peut néanmoins se traduire par des approches de formes différentes.

14. D'autres sujets peuvent illustrer cette différence d'approche par rapport à une même problématique.

Commerce et développement régional

15. S'agissant des échanges, les instances officielles de l'UE aimeraient voir des zones régionales de libre-échange se créer afin de stimuler la croissance et le commerce régionaux, sous l'impulsion des Accords de partenariat économique. Cela fait longtemps que les Africains s'intéressent à la régionalisation comme facteur potentiel de croissance et de développement, mais ils doutent que les APE puissent réellement impulser ce mouvement régional. Les APE ne font d'ailleurs pas l'unanimité en Europe, où de nombreux ONG et intervenants du secteur du développement émettent de sérieuses réserves vis-à-vis de la ligne officielle de l'UE en matière d'APE.

Migration



16. Le débat sur la *migration* nous donne un autre exemple d'un sujet qui préoccupe manifestement les Européens *comme* les Africains, mais pour des raisons différentes. Les politiciens et les fonctionnaires européens sont embringués dans un débat où d'un côté, la presse ne cesse de montrer des migrants essayant d'atteindre les côtes européennes à bord d'embarcations de fortune et, de l'autre, la crainte populiste d'un « raz-de-marée d'étrangers envahissant l'Europe » amène l'opinion publique à exercer de fortes pressions sur ses dirigeants. Le débat en Europe s'est donc amorcé sur des questions de sécurité et de contrôle des flux migratoires ; ce n'est que plus tard qu'il a pris une coloration plus positive, parlant de la contribution des immigrés au développement de l'Europe et de leur pays d'origine. En Afrique, en revanche, le débat tourne davantage autour des facteurs de migration, du risque d'érosion des capacités avec l'exode des ressources humaines qualifiées (« la fuite des cerveaux ») et de l'étroitesse du lien avec le développement non seulement via l'accroissement des subventions mais aussi via une aide à la création de nouvelles opportunités économiques. Les résultats de la conférence UE-UA sur la migration et le développement récemment tenue à Tripoli montrent bien cette différence de point de vue de même que le terrain d'entente trouvé par les deux parties.

Paix et sécurité

17. Voici un autre domaine qui fait l'objet d'un large consensus entre les protagonistes, mais où quelques différences d'approche valent la peine d'être relevées. Une des principales préoccupations exprimées par de nombreux Africains dans le débat sécuritaire, c'est que l'Afrique puisse gérer ses problèmes de sécurité elle-même sans voir systématiquement débarquer des troupes étrangères sur son sol, en dehors des troupes onusiennes. Le génocide rwandais aura marqué un tournant à cet égard : l'Afrique est désormais convaincue qu'elle doit se doter d'une capacité à régler ses propres problèmes de sécurité sans devoir compter sur les réactions lentes et divisées de la communauté internationale. C'est d'ailleurs une des motivations premières à la mise en place d'une capacité africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité. Africains et Européens s'inquiètent des conséquences que les problèmes de conflit et de sécurité peuvent avoir sur le développement général de l'Afrique. À quoi s'ajoute une préoccupation typiquement européenne par rapport à sa propre sécurité : l'UE entend en effet s'intéresser de suffisamment près aux conflits qui secouent les régions voisines de ses frontières pour éviter, faute d'attention, que ceux-ci ne débordent sur son territoire. L'Europe et l'Afrique ne parlent donc pas forcément à l'unisson sur ces questions sensibles, mais elles partagent le même souci de promouvoir la paix et la stabilité. Ces différentes approches ne les ont en tout cas pas empêchées de trouver un bon terrain d'entente, avec notamment le financement par le Fonds européen de développement (FED) de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

Questions de gouvernance

18. Bien que de part et d'autre on soit animé par la même volonté de trouver un terrain d'entente, des divergences apparaissent aussi dans le débat autour de la bonne gouvernance. L'approche varie selon les acteurs. S'agissant de la question des droits, par exemple, les Européens se mobilisent sous la pression de puissants groupes qui militent pour les droits individuels de l'homme, alors que les Africains sont plus enclins à parler de droits de groupes ou de populations, à l'image parlante du nom donné à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Ni les Africains ni les Européens ne



dénigreront le point de vue de l'autre, mais ils aborderont le problème sous un angle différent. Le cas du Zimbabwe est tout aussi révélateur des divergences de vue quant à la meilleure façon d'aborder les questions de gouvernance même si tout le monde s'accorde à dire qu'il est important de mettre un terme aux souffrances de la population zimbabwéenne. En fait, l'Afrique cherche à formuler et à renforcer sa propre conception de la gouvernance au travers d'initiatives à divers niveaux, que ce soit le mécanisme africain d'examen par les pairs au niveau panafricain ou les initiatives plus locales et plus décentralisées prises par toutes sortes d'acteurs non étatiques. En Europe, le concept universel de gouvernance est devenu un impératif dans les relations entre l'Europe et les pays tiers alors qu'il entre encore en conflit avec d'autres intérêts économiques et stratégiques.

Hierarchisation des priorités par les différents acteurs

19. Les principaux enjeux repris dans les quatre thèmes que les fonctionnaires de l'UE et de l'UA se sont fixés comme cadre de discussion seront évidemment au cœur des négociations visant à définir une stratégie conjointe de partenariat UE-Afrique, même si les priorités varient. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous abordons ces questions dans les quatre annexes jointes à ce document.
20. L'UE a déjà fait connaître les priorités de son partenariat avec l'Afrique dans la *Stratégie de l'UE pour l'Afrique* approuvée par le Conseil européen de décembre 2005. On y retrouve tous les grands enjeux des quatre thèmes du dialogue UE-Afrique, mais c'est aussi pour l'Europe une façon de manifester sa volonté de créer un cadre global et cohérent pour ses relations avec l'Afrique, un outil de coordination entre ses propres acteurs institutionnels (Commission européenne, Secrétariat du Conseil) et les États membres de l'UE. Les institutions expriment ainsi leur volonté politique de soutenir ensemble un projet commun, ce qui est à la fois une caractéristique et un atout importants de la stratégie.
21. Outre les priorités convenues, d'autres enjeux sont fortement mis en avant par quelques acteurs africains de premier plan tels que la Commission de l'UA, certaines Communautés économiques régionales ou encore certains États africains. L'Union européenne reconnaît ces enjeux sans toutefois toujours y accorder la même importance. Il n'est sans doute pas inutile de s'attarder quelque peu sur ces enjeux dans la mesure où certains d'entre eux sont essentiels à l'avènement d'une stratégie commune.
 - *L'appropriation* est une préoccupation majeure pour tous les acteurs africains, quel que soit le thème : paix et sécurité, gouvernance ou développement. C'est d'ailleurs un principe régulièrement admis par l'UE, et tout récemment encore dans sa stratégie pour l'Afrique. Au sein de la communauté internationale, ce principe fait partie d'une vision consensuelle de la coopération au développement, qui s'est notamment traduite par la Déclaration de Paris. Dans le contexte africain, il est l'une des principales raisons à l'origine de la création de l'Union africaine et du NEPAD. L'Afrique a par ailleurs répété en maintes occasions qu'elle souhaitait sortir de la relation bailleur-bénéficiaire pour entrer dans une relation équilibrée et authentique avec ses partenaires internationaux. Érigé en principe de base, l'appropriation



devrait par conséquent s'appliquer de manière transversale à tous les thèmes repris dans la stratégie. L'application de ce principe pose toutefois certains problèmes à l'UE et ce, pour diverses raisons, les plus significatives étant sa volonté d'enregistrer des avancées dans l'action de développement, d'apporter une contribution utile et de rendre des comptes au contribuable européen sur l'usage de l'APD. D'où cette question essentielle :

Comment aborder la question de l'appropriation de manière cohérente ?

- *Comment l'UE peut-elle traiter l'Afrique comme un tout ?* Les relations entre l'UE et l'Afrique sont influencées par des facteurs historiques autant que par des intérêts stratégiques et géopolitiques. Ces liens entre l'Europe et l'Afrique font intrinsèquement partie de la relation entre les deux continents et se sont traduits par divers accords. Trois accords, qui du côté de la Communauté européenne se traduisent par trois instruments financiers distincts, définissent les relations officielles entre les deux continents et témoignent des diverses priorités de l'Europe en Afrique:
 - *L'Accord de partenariat de Cotonou* entre l'ensemble de l'Afrique subsaharienne à (l'exception de l'Afrique du Sud) et l'Union européenne
 - *Le processus de Barcelone* qui est devenu la *Politique européenne de voisinage* avec les pays d'Afrique du Nord
 - *L'Accord sur le commerce, le développement et la coopération* avec l'Afrique du Sud qu'est récemment venu compléter un partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique du Sud

22. On retrouve le même clivage au niveau de la Commission européenne, où l'Afrique subsaharienne est prise en charge par la DG Développement tandis que les relations avec l'Afrique du Nord dépendent de la DG RELEX. La complexité de la construction institutionnelle européenne et la multiplicité des acteurs (Secrétariat du Conseil, Commission européenne, États membres de l'UE) compliquent singulièrement les relations entre l'UE et l'Afrique et soulèvent la question de la coordination entre ces divers acteurs. On retrouve le même fractionnement des relations au niveau des thèmes et des instruments utilisés par la Communauté européenne pour soutenir l'Union africaine. Bien que la CE mette l'accent sur les instruments d'appui aux perspectives panafricaines, les différentes logiques et priorités définies dans chacun des accords subsistent. La stratégie de l'UE pour l'Afrique marque une première tentative de définition d'une stratégie européenne globale vis-à-vis de l'Afrique. Elle constitue déjà de ce point de vue une réponse aux requêtes formulées par l'UA, notamment par la voix de Said Djinnit, Commissaire en charge de la paix et de la sécurité, qui répète souvent dans ses discours que « l'Europe aime voir l'Afrique saucissonnée en morceaux ». D'où cette question essentielle :



Comment l'Europe et l'Afrique peuvent-elles dépasser leur relation fragmentée pour arriver à une relation de continent à continent comme le souhaite l'Union africaine ?

23. *Cohérence globale des relations de l'UE à l'égard de l'Afrique.* La Commission européenne et les États membres ont tous des relations avec l'Afrique à trois niveaux institutionnels : panafricain, sous régional et national. N'oublions pas non plus les liens qui existent entre divers acteurs d'Europe et d'Afrique : organisations de la société civile, secteur privé, organisations confessionnelles, groupements professionnels, syndicats, collectivités locales, etc. L'ensemble de ces relations forment un écheveau dont le but n'est pas forcément la cohérence, puisque chaque organisation défend ses propres intérêts. Il faudra néanmoins garder ce tableau à l'esprit lorsqu'on amorcera le dialogue sur la future stratégie conjointe et qu'on essaiera de voir si l'on peut améliorer les synergies. Les relations institutionnelles entre les acteurs européens et africains conduisent les acteurs africains à soulever des questions de cohérence et de complémentarité. L'agenda des APE (Accords de partenariat économique) conditionne en effet en partie les relations entre l'Europe et les diverses Communautés économiques régionales (CER). Il n'y a donc pas un exercice unique de programmation de l'appui communautaire à l'Union africaine et aux CER, mais bien plusieurs ; nonobstant les efforts déployés pour résorber cette désunion, la pluralité des exercices met des bâtons dans les roues des partenaires africains qui s'emploient à définir une vision globale et cohérente de la répartition des tâches et des financements entre l'UA et les CER. D'où cette autre question essentielle :

Comment arriver à une meilleure synergie entre les divers acteurs et surtout dans la relation entre l'Europe et les divers niveaux institutionnels africains ?

Conclusion

Comme le montre ce qui précède, « Définir l'agenda » de cette consultation publique en vue de l'élaboration d'une stratégie de partenariat conjointe entre l'Europe et l'Afrique n'a rien de simple ni de facile. Il s'agit de bien comprendre l'articulation entre cette consultation publique et le processus de négociation et de dialogue officiel, et de déterminer ce que pourrait être la valeur ajoutée de cette nouvelle stratégie conjointe. Et même lorsque le processus officiel aura permis de structurer le dialogue et donc de définir les contours thématiques, il ne faudra jamais perdre de vue que les différents acteurs, bien que d'accord sur les questions de fond à traiter, ne les abordent sans doute pas tous de la même manière et ne leur accordent sans doute pas tous le même degré de priorité.



Comme annoncé, ce document s'accompagne de quatre annexes qui vous livreront un rapide – et, nous l'espérons, accessible – aperçu d'une partie des enjeux susceptibles d'être mis en avant au cours du débat public, du moins en guise de point de départ de la consultation.