



## *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

ECDPM<sup>1</sup>, 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<sup>ème</sup> 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.

<sup>1</sup> 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<sup>ème</sup> 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.*



*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 – Fixer l'agenda*

Annexe I

## **La paix et la sécurité dans le partenariat UE-Afrique**

### **Contexte**

Ce n'est que vers le milieu des années 90 que les questions de paix et de sécurité ont pris de l'importance dans le dialogue politique entre les organisations / pays européens et africains, bien que timidement et en détournant les pôles d'intérêts africains pour l'aide et la coopération de leurs priorités économiques et de développement fondamentales. Lors du Sommet UE-Afrique tenu au Caire en avril 2000, la consolidation de la paix, la prévention, la gestion et le règlement des conflits (y compris le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, le terrorisme, les armes légères, les mines terrestres, la non prolifération l'assistance après un conflit) figuraient parmi les principales priorités du dialogue et de la coopération.

L'Accord de Cotonou signé en juin 2000 couvre également ces questions dans son article 11, c.-à-d. dans le volet politique du partenariat UE-ACP, ce qui a permis d'utiliser les subventions du FED pour financer la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique créée en 2003.

Aujourd'hui, les relations UE-Afrique donnent la priorité absolue à la paix et à la sécurité, signe d'une convergence de plus en plus forte des points de vue dans ce domaine. Africains comme Européens reconnaissent la corrélation qui existe entre sécurité et développement et sont convenus d'amplifier la coopération et la coordination dans les enceintes internationales (ONU, G8, Banque mondiale) et avec d'autres bailleurs (comme le Canada et les États-Unis) pour soutenir les Africains dans leurs efforts de prévention, de gestion et de règlement des conflits sur leur territoire. L'idée maîtresse est de s'attaquer aux causes premières des conflits et de l'instabilité. Les Européens et les Africains sont néanmoins conscients de la nécessité de considérer le cycle paix-conflit dans son ensemble : prévention, maintien de la paix, assistance après un conflit, réhabilitation et développement.

Si des avancées notables ont été enregistrées dans ce domaine sur le plan des engagements – du moins politiques, et de plus en plus aussi financiers – force est de constater qu'elles sont freinées par des problèmes politiques et de capacité de part et



d'autre. Du côté européen, l'UE a déployé des efforts considérables pour développer une approche intégrée de la prévention des conflits, mais aussi de l'assistance après un conflit (en améliorant le continuum urgence-réhabilitation-développement, par exemple, ou encore en élaborant un cadre politique pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion et une réforme du secteur de la sécurité (RSS), en s'attaquant à des problématiques telles que le commerce des armes et l'utilisation des ressources naturelles) et pour développer des moyens financiers et opérationnels de gestion des crises tant au sein de l'UE qu'en appui aux efforts africains, avec notamment la création de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, un appui technique et financier aux opérations de paix menées par l'UA et la CEMAC au Darfour et en République centrafricaine, une aide au renforcement des capacités africaines de prévention, de gestion et de règlement des conflits et une aide au renforcement institutionnel des organisations régionales et continentales africaines.

Du côté africain, la création de l'UA et l'adoption du NEPAD ont ouvert la voie à un agenda panafricain et à un dialogue avec l'UE nettement plus ambitieux et plus engagés. En affichant leur volonté politique et en se montrant déterminées à prendre en charge les conflits de leur région (parfois au prix de pertes humaines), et en étant les chefs de file de certaines initiatives de paix régionales et internationales (comme au Darfour dans le cas de l'UA), l'UA et les organisations régionales africaines ont indubitablement réussi à obtenir un appui et une attention plus soutenue de la communauté internationale. L'UA est chargée de mettre en œuvre l'Architecture de paix et de sécurité en Afrique (APSA), qui encadre divers dispositifs de sécurité sur le continent africain. En 2002, elle a décidé d'instaurer le Conseil de paix et de sécurité (CPS) « qui est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits » et qui « constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique ». Les facteurs déclencheurs de l'intervention du CPS font encore l'objet de tractations. Le CPS est appuyé par la Commission de l'UA, un Groupe des sages, ainsi que par un système continental d'alerte rapide (calqué sur les systèmes d'alerte rapide mis en place par les organisations sous régionales) ; une Force africaine en attente et un Fonds spécial ou Fonds pour la paix sont en cours de création. Forte de 25 000 hommes répartis en cinq brigades régionales, la Force africaine en attente (FAA) devra être mesurée d'ici 2010 d'intervenir rapidement sur l'ensemble du continent. Avec le soutien de l'UE, des pays du G8 et d'autres partenaires, l'UA et les CER sont en train de préparer cinq séminaires de définition politique de la FAA, de manière à préciser sa doctrine, ses systèmes de commandement, de contrôle et d'information, ses principes de logistique, de formation et d'évaluation et ses procédures opérationnelles standard. Côté bailleurs, l'UE sera le chef de file des partenaires apportant leur soutien aux séminaires relatifs à la doctrine et aux procédures opérationnelles standard qui seront organisés dans chacune des CER. L'UA demande également à la communauté internationale de soutenir les efforts qu'elle déploie dans les divers domaines corrélés que sont le renforcement des capacités, l'assistance après un conflit, le développement et le terrorisme.

## **Défis**

Avec l'adoption de sa stratégie pour l'Afrique, l'Europe est montée d'un cran dans la définition d'une vision et d'un cadre politiques communs pour l'Afrique. Elle est en train de développer les outils qui lui permettront de renforcer la coordination et la cohérence entre



les politiques, les ressources et les instruments qui existent à son niveau (Conseil, CE et États membres), par exemple : le concept de l'UE pour renforcer les capacités africaines de prévention, de gestion et de règlement des conflits, les concepts de l'UE pour le désarmement, la démobilisation et la réinsertion et pour la réforme du secteur de la sécurité. Il n'en reste pas moins que la cohérence des politiques et actions de la Communauté et de ses États membres vis-à-vis de l'Afrique dépendra sans doute plus de la volonté politique et du « niveau d'intégration européenne » que de politiques ou d'instruments. Reste donc à avoir jusqu'à quel point l'UE et ses États membres sont disposés à s'engager dans cette voie.

Parmi les nécessités régulièrement épinglées figure celle d'une appropriation par les Africains du processus d'élaboration de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique, ce qui suppose notamment de la part de l'UA et des organisations sous régionales une évaluation constante de leurs besoins en renforcement des capacités pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et de leurs besoins pour la conceptualisation des futures Forces africaines en attente. Dans l'appui fourni à ce processus, il semble toutefois que l'UE cherche essentiellement à « trouver le point d'équilibre » entre d'une part, l'appropriation africaine et l'impérieuse nécessité pour les Africains de relever les défis auxquels ils sont confrontés dans de nombreuses régions de leur continent et, d'autre part, la vitesse – en partie liée à son propre processus d'intégration politique – à laquelle l'UE peut tenir son propre agenda pour l'Afrique.

Certains se demandent aussi comment les questions de paix et de sécurité peuvent être traitées de manière efficace au niveau continental dans une région aussi hétérogène que l'Afrique. Comment appliquer le principe de subsidiarité à l'architecture de paix et de sécurité en Afrique ? Vu la structure régionalisée de la FAA, on s'attendrait théoriquement à ce que l'UA en soit le chef de file pour assurer la cohérence, l'harmonisation et l'uniformité. En pratique cependant, aucun accord spécifique n'a été conclu fixant les responsabilités et moyens de contrôle respectifs de chacun, faute d'accord entre l'UA et les CER.

L'UE a accepté de renforcer la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et d'y réinjecter 300 M€ en provenance du 10<sup>ème</sup> FED (2008-10) ; il faudrait néanmoins compléter cette somme par des ressources plus souples et à plus long terme. Jusqu'à quel point les Africains sont-ils disposés à mobiliser leurs propres ressources financières en complément de l'appui financier fourni par les bailleurs européens et internationaux ? Le Fonds pour la paix est la seule source de financement autonome dont dispose l'UA : or il n'est alimenté pour l'instant que par un prélèvement de 6% sur le budget annuel de l'UA (lequel avoisine les 63 millions de dollars, dont il faut déduire quelque 12 millions de cotisations annuelles impayées, selon les estimations) et par les contributions directes des bailleurs. Les bailleurs internationaux, dont l'UE, devraient donc rationaliser et accroître leur appui financier, mais l'UA dispose-t-elle de systèmes financiers qui lui permettent de gérer une enveloppe financière plus importante des bailleurs ?



## Questions

1. De quelle manière l'UE contribuera-t-elle le mieux à réduire les conflits en Afrique : en soutenant les opérations de maintien de la paix de l'UA et des sous régions et en mettant les Africains en capacité de prévenir et de gérer les conflits ? En passant par l'ONU et en soutenant les missions onusiennes ? Par d'autres moyens ?
2. Que pensez-vous de l'aide financière fournie par l'UE à l'UA pour son opération de maintien de la paix au Darfour (Soudan) ? L'UE devrait-elle fournir plus fréquemment ce type d'appui à l'UA ? Devrait-elle envisager d'autres formes d'appui ? Si oui, lesquels ?
3. Que pensez-vous de la mission militaire envoyée par l'UE au moment des élections en RDC pour épauler la mission de l'ONU ?
4. Que pensez-vous des opérations / interventions militaires de l'UE et de ses États membres en Afrique ? Pensez-vous qu'elles se rattachent d'une quelconque manière à une politique globale de l'UE envers l'Afrique ?
5. À votre avis, quelle est la valeur ajoutée d'un engagement de l'UE sur les questions de paix et de sécurité en Afrique ?
6. D'après votre connaissance particulière d'un pays ou d'une région d'Afrique, quelles sont les principaux facteurs d'instabilité et de conflit dans ce pays / cette région ? Quelle serait la meilleure façon de s'attaquer à ces facteurs pour l'UE, l'UA et les organisations sous régionales africaines ?
7. D'après vous, vaut-il mieux faire intervenir des forces africaines ou une force internationale / de l'ONU en cas de conflit sur le territoire africain ? Pourquoi ? Quels sont les avantages et inconvénients d'une intervention de forces africaines dans un conflit africain ?



*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 – Fixer l'agenda*

Annexe II

## **La gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme**

### **Contexte**

Ce n'est que depuis peu que la gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme figurent en bonne place à l'agenda euro-africain. La Déclaration du Millénaire (ONU, 2005) souligne qu'une bonne gouvernance est indispensable à la réalisation des objectifs de développement et d'éradication de la pauvreté.<sup>2</sup> La Commission pour l'Afrique<sup>3</sup> partage la même opinion. Mais en 2000 déjà, l'Accord de partenariat ACP-UE de Cotonou – signé pour une période de 20 ans – érigeait la démocratie et les droits en principes essentiels. La gouvernance a été vue comme fondamentale et définie comme « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. »<sup>4</sup> De nombreuses initiatives ont été prises depuis, tant en Europe qu'en Afrique.

L'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) stipule que la promotion des principes et institutions démocratiques, de la participation populaire et de la bonne gouvernance font partie des objectifs de l'Union.<sup>5</sup> Jusqu'ici, 26 pays africains représentant 75% de la population du continent ont souscrit au nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), un programme lancé par l'UA en vue d'instaurer un Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) – c'est-à-dire un mécanisme par lequel un pays accepte d'être évalué par ses pairs pour l'aider à repérer ses faiblesses et à déterminer les mesures

<sup>2</sup> Voyez la Déclaration du Millénaire des Nations unies :

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/52/PDF/N0055952.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> Composée d'Africains et d'Européens, la Commission pour l'Afrique a publié en mars 2005 des recommandations permettant de réaliser l'objectif d'une Afrique puissante et prospère. Voyez :

<http://www.commissionforafrica.org/french/report/introduction.html>

<sup>4</sup> Article 9, paragraphe 3 de l'Accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000. Voyez :

[http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/pdf/agr01\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/pdf/agr01_fr.pdf)

<sup>5</sup> Article 3, paragraphe 1, g de l'Acte constitutif de l'UA, signé en juillet 2000. Voyez : [http://www.africa-union.org/About\\_AU/fmacteconstitutif.htm](http://www.africa-union.org/About_AU/fmacteconstitutif.htm)



correctives nécessaires. Ce mécanisme est soutenu par l'UE, qui a par ailleurs pris diverses initiatives en vue de promouvoir la gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme. Parmi les plus récentes, l'Initiative gouvernance, qui propose – entre autres choses – d'octroyer un appui financier additionnel aux pays ayant adopté ou prêts à s'engager dans un plan à la fois ambitieux et crédible d'actions concrètes et de réformes.<sup>6</sup> Pour arriver à un partenariat euro-africain qui puisse être adopté lors d'un éventuel Sommet UE-Afrique à Lisbonne, plusieurs défis en matière de gouvernance, de démocratie et droits de l'homme doivent encore être affrontés.

## **Défis**

Dans leur tentative d'élaboration d'une stratégie conjointe pour promouvoir la gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme, les partenaires africains et européens devront faire face à l'absence de définition commune de ce que signifie et implique le terme « gouvernance ». La CE, les États membres de l'UE, les États africains et, de plus en plus aussi, les acteurs non étatiques n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les contours de cette notion nouvelle et relativement sensible. Les discussions vont bon train en Europe comme en Afrique, où l'on voit apparaître un nombre croissant de « visions du terroir » d'une gouvernance légitime.

Un autre défi sera d'arriver à élaborer un agenda de gouvernance commun au travers d'un véritable dialogue authentique et équilibré. Certains craignent en effet que la communauté internationale ne se serve des programmes de « gouvernance » pour imposer des modèles de gouvernance ou un nouvel ensemble de conditionnalités (plutôt que comme la base d'un nouveau partenariat fondé sur une redevabilité mutuelle). Une démarche qui ôterait de la valeur à la gouvernance comprise comme un processus de mutation sociétale pilotée par des acteurs locaux.

Définir les rôles respectifs de chacune des parties prenantes dans les efforts déployés conjointement par l'UE et l'Afrique afin promouvoir la gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme ne sera pas une mince affaire non plus. Le rôle des acteurs non étatiques est reconnu depuis longtemps. Mais quel est l'avantage comparatif des acteurs non étatiques du Nord par rapport à leur homologues du Sud et vice-versa ? Quel est le meilleur soutien que l'UE puisse apporter aux acteurs non étatiques ? L'Afrique et l'Europe ont des relations historiques. Mais quelle est la valeur ajoutée de l'appui que l'UE peut apporter à l'Afrique en matière de gouvernance par rapport à celui que peuvent fournir des puissances émergentes comme la Chine ? Comment les bailleurs peuvent-ils harmoniser leurs approches et mettre leur complémentarité au service d'une plus grande efficacité de l'aide ? Au plan africain, quelle est la meilleure interaction possible entre l'UA, les communautés sous régionales, les États et les acteurs non étatiques en vue de promouvoir la gouvernance ?

Tout le monde s'accorde à dire que la gouvernance de l'Afrique incombe en premier lieu aux Africains eux-mêmes. Reste malgré tout l'influence considérable des facteurs externes. L'UE doit par conséquent s'engager à respecter certains principes de gouvernance dans

<sup>6</sup> Voyez CE COM(2003)615 : [http://www.europe-cares.org/Africa/docs/COM\(2006\)421\\_FR.pdf#search=%22ec%20communication%202006%20421%20final%22](http://www.europe-cares.org/Africa/docs/COM(2006)421_FR.pdf#search=%22ec%20communication%202006%20421%20final%22)



l'appui qu'elle fournit à l'Afrique, à veiller à la cohérence entre ses diverses politiques (commerce et gouvernance, par exemple) et vis-à-vis de ses différents partenaires (que ce soit en Afrique ou ailleurs). C'est tout le défi de ce qu'on appelle la « gouvernance de l'aide » et de la redevabilité mutuelle, puisque la réussite de l'appui à la gouvernance passe par une approche globale.

Il faudra aussi s'entendre sur les modalités de mise en œuvre des engagements pris en matière de gouvernance. Prendre des engagements, c'est bien, mais comment être certain qu'ils seront respectés ? L'Union africaine, les CER, les Parlements, les Cours de justice et la société civile devront certainement assurer un contrôle et une supervision au jour le jour. Quelle aide les intervenants extérieurs peuvent-ils fournir aux institutions de la société civile et politique locale ?

### **Questions**

1. Que pensez-vous des différents agendas et priorités de gouvernance de l'Europe et de l'Afrique ?
2. De quelle manière des acteurs de la sphère politique – Parlements, Cours de justice – et de la société civile peuvent-ils le mieux favoriser la bonne gouvernance ? Quel est le meilleur soutien que l'UE puisse leur apporter ?
3. Quelle place les acteurs non étatiques peuvent-ils occuper dans la promotion de la gouvernance ? Quels sont les avantages comparatifs des acteurs non étatiques du Nord et du Sud ? Quel est le meilleur soutien que l'UE puisse leur apporter ? Que pensent-ils de cette tendance à soutenir les États en privilégiant l'appui budgétaire comme instrument de promotion de la gouvernance ?
4. Quelle est la valeur ajoutée de l'appui que l'Europe peut apporter à l'Afrique en matière de gouvernance, surtout par rapport à celui que peuvent fournir des puissances émergentes comme la Chine et le Brésil ?
5. Comment transposer dans les faits le principe selon lequel l'UE doit respecter les principes de bonne gouvernance dans l'appui qu'elle fournit à ses partenaires africains ? Comment mettre en œuvre la redevabilité mutuelle ?





*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 – Fixer l'agenda*

Annexe III

## **Le commerce et l'intégration régionale**

### **Contexte**

S'inspirant de sa propre histoire, l'UE a mis le commerce et l'intégration régionale au cœur de sa stratégie de développement pour l'Afrique. Les leaders africains en revanche, plaident depuis longtemps la cause du régionalisme comme vecteur de développement durable et d'allègement de la pauvreté.

Le Traité d'Abuja (1991) a considéré les Communautés économiques régionales africaines (CER) comme l'ossature de la Communauté économique africaine (CEA). La CEA a été fusionnée à l'OUA et est officiellement devenue un élément de l'Union africaine lorsque celle-ci a été créée en 2001. Les CER sont censées contribuer à la réalisation des objectifs de la CEA, à savoir une croissance économique accélérée, la compétitivité dans l'économie mondiale, un développement autonome et autosuffisant de même que l'élévation du niveau de vie des populations africaines, le maintien et la pérennisation de la stabilité économique et la promotion de relations étroites et pacifiques entre les États membres. De nombreux pays Africains sont cependant membres de plusieurs groupements régionaux. Il y a donc des chevauchements entre ceux-ci, voire parfois des objectifs et des obligations contradictoires. L'UA s'est récemment donné pour difficile mission de rationaliser les CER.

Alors que les nations africaines tendent à considérer la libéralisation des échanges et l'intégration régionale comme des conditions nécessaires mais loin d'être suffisantes à la promotion du développement et à l'allègement de la pauvreté, l'UE soutient que l'intégration régionale est une nécessité absolue pour le développement de l'Afrique. Pour l'UE, l'intégration régionale engendrera la paix, la sécurité et la stabilité dans la région, permettra d'ouvrir de plus vastes marchés régionaux aux producteurs africains, d'engager les réformes économiques nécessaires, de stimuler la croissance économique et d'accélérer l'intégration des pays africains dans l'économie mondiale. Les accords commerciaux négociés et conclus par l'UE au cours de ces dernières années vont tous dans ce sens, comme le prouve le processus de Barcelone amorcé avec les pays méditerranéens (MEDA), y compris l'Afrique du Nord, ou encore l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) conclu avec l'Afrique du Sud. Quant aux préférences non réciproques accordées



par l'UE au titre des Conventions de Lomé (aujourd'hui Accord de partenariat de Cotonou), elles sont vouées à disparaître, conformément aux règles multilatérales définies au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Depuis 2002 en effet, l'UE et les groupements régionaux ACP, dont quatre sont africains, négocient la création d'un nouveau régime d'échange. Ces Accords de partenariat économique (APE) compatibles avec les règles de l'OMC se conçoivent comme des accords de libre-échange axés sur le développement entre l'UE et les groupements régionaux ACP ; ils devraient être conclus d'ici la fin de l'année 2007.

## **Défis**

Pour appliquer cet agenda, l'UE devra d'abord trouver un délicat équilibre entre sa volonté de stimuler l'apparition de véritables marchés régionaux et la nécessité de respecter l'agenda d'intégration régionale défini par les Africains eux-mêmes.

Plus largement, le deuxième défi qui attend partenaires européens et africains dans leurs relations commerciales sera de dépasser les questions d'accès au marché pour s'employer à créer un environnement d'affaires qui soit à la fois propice aux investissements, au développement durable et à l'allègement de la pauvreté. En d'autres termes, il ne s'agit pas de considérer les échanges comme une fin en soi, mais comme le moyen de concrétiser un plus vaste agenda de développement.

Les marchés régionaux occuperont une place centrale dans ce processus. Pour que les objectifs de développement puissent être atteints, il est essentiel que des institutions efficaces et appropriées soutiennent et suivent le processus de création et, à plus long terme, le bon fonctionnement de ces marchés.

Il faudra non seulement veiller à la présence de cette capacité institutionnelle, mais aussi se soucier des contraintes liées aux infrastructures physiques, au capital humain, à l'accès à l'information, à la connaissance et aux technologies (de même qu'aux réseaux des TIC), à l'accès au crédit et aux autres services d'appui commercial, de même que des autres obstacles à une production et à une distribution efficaces des produits en Afrique et en Europe, afin de doter l'Afrique d'une capacité de production, de diversification et d'exportation.

C'est dans ce contexte et dans cette perspective que s'inscrit le débat autour de l'aide pour le commerce qui se tient à la fois au niveau de l'OMC et des APE. L'initiative « Aide pour le commerce » reconnaît que les pays en développement ont besoin d'une assistance financière pour pouvoir pleinement profiter des avantages potentiels de la libéralisation des échanges et pour faciliter leur intégration dans le système d'échanges multilatéral. Les modalités permettant de leur allouer ces ressources à temps et de manière efficace et effective doivent néanmoins encore être précisées.



## **Questions**

1. L'intégration régionale a largement contribué à l'essor et à la prospérité de l'Europe. Quelle est la meilleure façon pour l'UE de soutenir l'intégration régionale en Afrique ?
2. Comment organiser et coordonner au mieux les politiques commerciales européennes et africaines pour qu'elles soutiennent effectivement le développement durable et contribuent à l'éradication de la pauvreté ?
3. Quelles sont les meilleures mesures que les dirigeants de l'UE et de l'UA puissent prendre pour promouvoir les investissements durables en Afrique ?
4. Comment l'UE peut-elle soutenir les initiatives africaines et renforcer la capacité à exporter et à rendre des initiatives telles que « L'aide pour le commerce », le NEPAD et la rationalisation des CER plus efficaces ?
5. Quelles initiatives l'Afrique devrait-elle prendre pour pouvoir se développer durablement, alléger la pauvreté et être en mesure de saisir les nouvelles opportunités commerciales qui s'offrent à elle ?
6. Comment l'Afrique peut-elle s'assurer que les dividendes de l'intégration régionale et commerciale seront répartis d'une manière équitable et propice à l'allègement de la pauvreté ?



*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 – Fixer l'agenda*

Annexe IV

## **Principales questions de développement**

### **Contexte**

Il y a une longue et solide tradition de partenariat international entre les États membres de l'UE / la Commission européenne et l'Afrique. Bien que les USA, le Japon et désormais la Chine figurent également parmi les partenaires importants de l'Afrique, celle-ci reçoit actuellement plus de 50% de son aide publique au développement (APD) de l'Union européenne, notamment par le biais de l'Accord de partenariat de Cotonou et de son instrument financier, le FED (Fonds européen de développement). Il y a donc une solide tradition de coopération en matière de développement et une riche histoire de dialogue et de débat autour de ses approches et modalités. Les Africains et les Européens qui travaillent dans la sphère du développement, que ce soit à un niveau officiel ou dans le secteur privé, la société civile ou d'autres organisations, savent par conséquent à peu près tout de ce que pense l'autre à propos de ces questions, nonobstant les divergences d'approche et d'appréciation.

La définition d'une stratégie commune afin d'œuvrer ensemble au développement de l'Afrique peut donc s'appuyer sur cette expérience du passé et l'on peut aisément en dégager les thèmes essentiels. Ces cinq dernières années, au travers du « processus du Caire », fonctionnaires africains et européens ont rassemblé ce qu'ils appellent les « principales questions de développement » en divers groupes, qui forment une bonne base de départ pour le dialogue. En voici quelques-uns :

- *Financement et dette extérieure*
- *Migration*
- *Investir dans les personnes* (où l'on retrouve la santé, l'éducation, le marché du travail et le travail décent, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et la mise en capacité des femmes, l'agriculture, l'environnement et le changement climatique, les technologies de l'information et de la communication)



- *Infrastructures*

## **Défis**

Chaque groupe se caractérise par certains défis et divergences de vue entre les parties prenantes. Voyons ensemble quelques-unes des questions en suspens au sein de chaque groupe.

### **Financement et dette extérieure**

L'une des questions majeures dans ce domaine est celle de la dette élevée et insoutenable. Dans sa stratégie pour l'Afrique, l'UE propose de continuer à soutenir le processus PPTTE<sup>7</sup> et compte par ce biais alléger la dette africaine de 42 milliards d'euro. La Banque mondiale<sup>8</sup> signale toutefois que certains pays qui ont bénéficié de l'initiative PPTTE sont en train de se rendre, aussi les acteurs de la société civile et les gouvernements africains souhaiteraient-ils que des mesures supplémentaires soient prises. La progression des niveaux d'APD est plutôt satisfaisante. Considérée globalement, l'UE est actuellement en passe d'atteindre les objectifs annuels qu'elle s'est fixé pour arriver à une APD équivalente à 0,7% de son Revenu National Brut (RNB) d'ici 2015. Cet objectif suppose la multiplication par deux de l'aide accordée à l'Afrique et le débat fait rage quant à la meilleure façon d'acheminer ces fonds supplémentaires alors que les problèmes de capacité entravent déjà la gestion des flux d'aide actuels. *L'appui budgétaire direct*, par lequel l'UE injecte directement son aide dans le budget national du pays partenaire apparaît comme une solution évidente et gagne progressivement du terrain, mais certains États membres s'en méfient.

### **Migration**

Le triste sort des migrants africains tentant de rejoindre l'Europe à bord de petites embarcations de fortune a suscité beaucoup d'émotion au cours de ces dernières années et donc un débat permanent entre fonctionnaires et politiciens des deux continents. Lors d'une récente conférence UE-Afrique organisée à Tripoli sur le thème de la migration et du développement, les gouvernements sont convenus de s'attaquer aux causes premières de la migration, notamment le manque d'emplois dans la plupart des pays africains, par un meilleur ciblage des politiques de développement et en veillant à ce que d'autres politiques comme le commerce, l'agriculture ou la pêche ne favorisent pas la migration. Ils ont également convenu que l'UE aiderait les pays africains à gérer les flux migratoires sud-sud et sud-nord. De nombreux gouvernements africains estiment cependant que les ressources sont insuffisantes pour un travail de développement aussi crucial. Ils s'inquiètent par ailleurs de la protection de leurs émigrants en Europe.

<sup>7</sup> Récemment complétée par l'initiative multilatérale pour l'allègement de la dette (MDRI), l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) est un programme international géré par les institutions financières internationales qui favorise une meilleure gestion des finances publiques et gratifie les nations méritantes d'une annulation graduelle de leur dette.

<sup>8</sup> *Unsustainable debt threat for African states – report* ; 7 June 2006, AIIAfric.com



Il est vrai aussi que le vieillissement de la population en Europe obligera celle-ci à recruter de plus en plus de travailleurs qualifiés dans divers secteurs. Cela créera des opportunités pour ceux qui sont prêts à voyager, et l'argent qu'ils renverront au pays profitera à leur communauté d'origine. Il faudra néanmoins veiller à ce que ces mouvements de population ne se traduisent pas par une « fuite des cerveaux » dans des secteurs vitaux pour les économies africaines. Il importe pour les deux continents de trouver les moyens de gérer la migration et de favoriser la circulation des travailleurs qualifiés et professionnels.

### **Investir dans les personnes**

Ce thème est censé couvrir les programmes de développement qu'Africains et Européens considèrent généralement comme vitaux dans divers secteurs socioéconomiques. L'appui aux programmes sanitaires et éducatifs est indispensable à une réduction radicale de la pauvreté et à la réalisation des OMD ; mais les mesures en faveur de l'emploi et du développement de l'agriculture le sont tout autant. La promotion de la parité hommes-femmes et de la mise en capacité des femmes dans tous les secteurs est vitale. Les pauvres sont aussi les premières victimes de la dégradation de l'environnement et le changement climatique affecte déjà la disponibilité de ressources vitales comme l'eau. Le coût de l'énergie commence lui aussi à poser de graves problèmes dans de nombreux pays. Alors que les parties prenantes européennes ont sans doute tendance à donner la priorité aux programmes d'éradication de la pauvreté, les acteurs Africains insistent beaucoup sur les secteurs productifs, l'industrialisation et la croissance économique. Avec leur population jeune, les nations africaines doivent impérativement créer de l'emploi pour se développer. Il est généralement admis que la réussite des programmes de développement passe par leur appropriation locale et qu'il appartient aux nations africaines de déterminer elles-mêmes leurs priorités de développement ; or les bailleurs européens, qu'ils soient gouvernementaux ou non, estiment souvent qu'ils ne peuvent laisser les Africains décider seuls de tout parce qu'ils ont des comptes à rendre au contribuable et à l'opinion publique européenne. Le débat porte donc sans doute moins sur la nature des besoins que sur la hiérarchisation et l'échelonnement des priorités.

### **Infrastructure**

Le manque de bonnes infrastructures de tous types aux quatre coins du continent est l'un des principaux obstacles au développement économique de l'Afrique. L'UE, plus particulièrement au travers de la Commission européenne, est un gros financeur de projets d'infrastructure en Afrique et pour peu que les propositions de mise en place d'un partenariat UE/Afrique en faveur des infrastructures aboutissent, ce secteur de coopération est appelé à prendre plus d'importance encore.



## Questions

- 1 L'UE devrait-elle soutenir certains aspects du développement africain en particulier, et si oui, lesquels, ou devrait-elle simplement être prête à soutenir n'importe quel programme de développement défini par les gouvernements africains et l'UA ?
- 2 Que devraient faire les États membres de l'UE par rapport à la dette restante des États africains ? Prendre des mesures pour accélérer l'initiative PPTTE ou l'UE devrait-elle aller plus loin ?
- 3 L'appui budgétaire direct, par lequel l'UE injecte directement son APD dans le budget national des pays africains, est-il la meilleure façon de gérer l'augmentation du volume d'aide envisagée ?
- 4 Les gens migrent dans l'espoir de trouver de meilleures conditions de vie et parce qu'ils ne trouvent ni débouchés ni emplois chez eux. L'écart de prospérité qui sépare de plus en plus l'Europe de l'Afrique accentue inévitablement cet attrait. Avec le vieillissement de sa population, l'Europe a en outre besoin d'immigrants.
  - 4.1 Quelle est la meilleure façon pour l'UE (les gouvernements de ses États membres et la CE) d'unir ses efforts à ceux des gouvernements africains et de l'UA pour mieux gérer les flux migratoires là où ils sont nécessaires entre les deux continents et réduire l'immigration clandestine et la traite des êtres humains ?
  - 4.2 Quelle est la meilleure forme de collaboration possible entre l'UE et l'UA pour contrer les effets négatifs de la fuite des cerveaux africains ?
- 5 L'aide publique au développement octroyée par l'UE à l'Afrique devrait-elle progressivement se concentrer sur quelques grands programmes d'appui gérés de manière coordonnée par les gouvernements de l'UE et la CE, ou vaut-il mieux avoir un éventail de choix aussi large que possible avec chaque gouvernement de l'UE et laisser la CE gérer des programmes d'aide distincts ?
- 6 Quelle est la valeur ajoutée de l'aide européenne vers l'Afrique par opposition à celle d'autres partenaires internationaux comme les États-Unis, le Canada et le Japon, ou de nouveaux partenaires comme la Chine, l'Inde et le Brésil ?