

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

Premier document sur les enjeux de la consultation publique

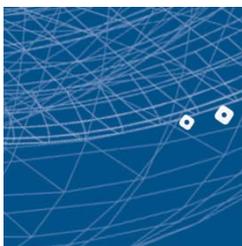
Rappel historique du partenariat entre l'UE et l'Afrique

ECDPM¹, Maastricht (Pays-Bas), décembre 2006

Les divers cadres de la relation UE - Afrique

1. Pour des raisons historiques et géographiques que l'on perçoit encore en filigrane, les relations entre l'UE et l'Afrique sont fragmentées : le partenariat entre les deux continents se décline de manière variable en fonction de trois cadres de coopération qui coexistent et qui évoluent suivant le contexte continental et international :
 - L'*Accord de partenariat de Cotonou*, qui définit plusieurs aspects de la relation entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne, y compris dans ses dimensions politique, commerciale et de coopération au développement. L'Accord de partenariat de Cotonou a succédé aux Conventions de Yaoundé et de Lomé, les premières dans l'histoire à avoir défini le cadre d'échange et de coopération entre l'Europe et certaines de ses anciennes colonies. Tous les pays d'Afrique subsaharienne, y compris l'Afrique du Sud pour certains aspects, ont signé cet accord.
 - L'ancien processus de Barcelone, qui avait instauré le Partenariat euro-méditerranéen, a été intégré dans la *Politique européenne de voisinage* qui définit les relations entre l'Europe et ses voisins, parmi lesquels les États nord-africains. Ce cadre est révélateur des priorités de l'Europe vis-à-vis de ses pays voisins.
 - L'*Accord sur le commerce, le développement et la coopération avec l'Afrique du Sud*, que complète une stratégie UE-Afrique du Sud, recouvre plusieurs types de relations entre l'Europe et l'Afrique du Sud : relations commerciales, dialogue politique et coopération.

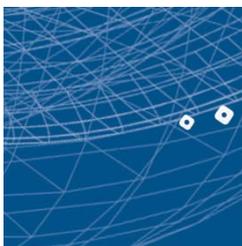
¹ Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de la fondation indépendante ECDPM ; ils ne constituent pas une prise de position officielle des institutions de l'UA ou de l'UE.



2. Ces divers accords et politiques définissent un réseau de relations entre l'Europe et l'Afrique, qui n'est pas sans poser de problèmes de cohérence dans les relations entre l'Europe et les diverses régions d'Afrique, d'influence sur l'émergence d'une vision panafricaine et de niveau de coordination entre les différents acteurs. Les relations entre l'UE et l'Afrique ont par ailleurs évolué au fil du temps ; elles ont énormément changé depuis les années 90, la fin de la Guerre Froide ayant entraîné un recadrage des pôles d'intérêt économiques et politiques. La dimension politique, par exemple, s'est renforcée dans la Quatrième Convention de Lomé révisée et plus encore dans l'Accord de partenariat de Cotonou.

Le Processus du Caire

3. Depuis la fin des années 90, l'UE s'est progressivement attelée à nouer une relation plus spécifique avec l'Afrique, par delà les ACP. Que ce soit au travers de la Communication de la Commission européenne sur les conflits en Afrique en 1996, du dialogue UE-Afrique de 2003, de diverses conclusions du Conseil ou d'actions communes envers l'Afrique, l'Europe n'a cessé de proclamer ses attaches particulières avec la région la plus grande, (potentiellement) la plus riche et (historiquement et géographiquement) la plus proche des ACP.
4. Le premier Sommet UE-Afrique tenu au Caire en avril 2000 s'est soldé par la mise en place d'un cadre de dialogue politique global entre l'UE et les parties africaines et d'un plan d'action dans les domaines prioritaires suivants :
 - Intégration régionale en Afrique
 - Intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale (commerce, développement du secteur privé, investissements, ressources pour le développement, problèmes d'infrastructures et base industrielle, recherche et technologie, dette extérieure, coopération dans les enceintes internationales)
 - Droits de l'homme, principes et institutions démocratiques, bonne gestion des affaires publiques – c-à-d bonne gouvernance – et État de droit (y compris le rôle de la société civile, la migration, les réfugiés, etc.)
 - Consolidation de la paix, prévention, gestion et règlement des conflits (y compris le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, le terrorisme, les armes légères et de petit calibre, les mines terrestres, la non prolifération et l'assistance après un conflit)
 - Les problèmes de développement : le défi du développement durable et de l'éradication de la pauvreté, l'éducation, la santé, l'environnement, la sécurité alimentaire, la toxicomanie et le trafic de drogues, les questions culturelles (y compris l'exportation ou le déplacement d'objets culturels africains)
5. L'agenda du Caire fixe les axes prioritaires du dialogue et du partenariat entre l'UE et l'Afrique. Il s'est traduit par une convergence d'intérêts croissante, bien que le l'UE et les pays africains n'accordent pas la même primauté aux priorités identifiées, les Européens mettant surtout l'accent sur les questions de paix et de sécurité, tandis que les Africains insistent davantage sur les aspects économiques et commerciaux du partenariat, dont la



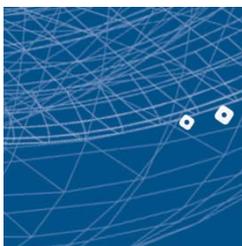
nécessité de résoudre la question de la dette. Côté africain, nombreux sont ceux qui estiment que plusieurs enjeux cités dans l'agenda du Caire n'ont pas encore été réellement abordés, ou n'ont en tout cas pas reçu l'attention voulue (la question de la dette, par exemple, ou la restitution des biens culturels africains), ce qui donne lieu à pas mal de frustration.

À la recherche d'un partenariat renforcé entre l'Europe et l'Afrique (2000-2005)

6. Le changement de climat politique entre l'Europe et l'Afrique a jeté les bases d'un nouveau type de partenariat entre les deux continents. L'approfondissement du processus d'intégration européenne a donné lieu à l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) puis à un élan en faveur d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et d'une stratégie européenne de sécurité (SES) à la hauteur du rôle politique plus ambitieux que l'Europe voulait avoir sur la scène internationale. En Afrique, une nouvelle impulsion a été donnée aux processus d'intégration régionale et de plus en plus d'États africains se montrent déterminés à formuler des réponses (pan) africaines aux problèmes majeurs du continent.
7. Le lancement du nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD, 2001) et la mutation de l'OUA en Union africaine (2002) ont accéléré le mouvement en faveur d'une plus grande coopération panafricaine et apporté un élan considérable au partenariat UE-Afrique, d'autant que l'UE trouvait pour la première fois côté africain un interlocuteur institutionnel du même acabit, désireux de s'atteler à des priorités communes. La rapidité avec laquelle l'Acte constitutif de l'UA a été adopté et ratifié témoignait d'une volonté accrue de l'Afrique de s'attaquer à ses problèmes politiques, socio-économiques et de sécurité. Les Africains démontraient ainsi à la communauté des bailleurs qu'ils avaient une idée plus précise de ce qu'ils voulaient pour l'Afrique et de ce qu'ils attendaient de la communauté internationale, et qu'ils entendaient redonner ses chances à un partenariat plus fort et plus égalitaire, à une meilleure coordination du côté des bailleurs et à une véritable appropriation africaine du processus. Si les grands objectifs de l'UA faisaient l'unanimité, il s'est en revanche avéré plus difficile de trouver un consensus sur les voies et moyens de les atteindre et sur le rôle de chaque intervenant. En cinq ans, l'UA a malgré tout atteint des résultats concrets dans le domaine de la paix et de la sécurité (le Conseil de paix et de sécurité, les opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'UA, la Force africaine en attente, par ex.), la promotion de la gouvernance démocratique (le mécanisme africain d'évaluation par les pairs, les transitions démocratiques dans de nombreux pays africains, par ex.) et la représentation de l'Afrique auprès de la communauté internationale (ONU, UE, Chine, Amérique latine)

La stratégie de l'UE pour l'Afrique (2005)

8. Six ans après le premier Sommet UE-Afrique, la plupart des grands axes thématiques « du Caire » figurent encore en bonne place dans l'agenda UE-Afrique. Adoptée par le Conseil de l'UE en décembre 2005, la stratégie de l'UE pour l'Afrique est un cadre politique global qui définit les priorités de l'UE dans ses relations avec l'Afrique. Outre les



domaines prioritaires du Caire, ce texte attache une grande importance à des sujets comme la lutte contre le terrorisme ou encore la migration. Le but de cette stratégie est de renforcer la coordination et la complémentarité entre les diverses Directions générales de la CE et entre les politiques et stratégies de la CE et des États membres vis-à-vis de l'Afrique. Elle entend également mettre un peu plus de cohérence entre les divers champs de compétence politiques de l'UE qui ont une incidence sur l'Afrique (commerce, aide, défense, paix et sécurité, agriculture, migration), ce qui constitue un défi en soi et un test pour les institutions européennes et pour les intérêts, la capacité et la volonté politique des États membres. Il y a manifestement eu des avancées, notamment dans l'amélioration de la coopération entre le Secrétariat du Conseil et la CE par sur l'idée européenne de renforcer les capacités de prévention, de gestion et de règlement des conflits du côté africain.

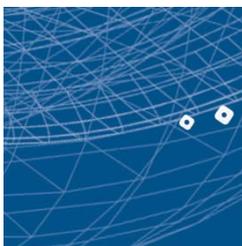
9. La stratégie de l'UE pour l'Afrique fournit également des lignes directrices sur la coordination dans les enceintes internationales (ONU, G8) et avec d'autres acteurs (la Chine, par exemple, avec l'accord récemment conclu dans le cadre du 9^{ème} Sommet UE-Chine), l'UE s'étant engagée à mener une véritable politique de multilatéralisme.

Vers une stratégie conjointe UE-Afrique (2006-2007)

10. Certains acteurs africains craignaient que l'agenda de la stratégie de l'UE pour l'Afrique ne soit trop marqué par les priorités européennes et ne soit donc guère propice à une appropriation par les Africains. À l'occasion de la réunion de la troïka ministérielle de Brazzaville, l'UE comme l'Afrique sont donc convenues d'élaborer une stratégie conjointe UE-Afrique qui tienne pleinement compte des priorités africaines et qui garantisse un fort niveau d'appropriation par l'ensemble des intervenants, de part et d'autre. Un processus de consultation conjoint, associant un large éventail d'intervenants et de parties prenantes, devrait aboutir à cette stratégie conjointe UE-Afrique qui pourrait être adoptée lors de la deuxième rencontre des Chefs d'État, fin 2007, sous la Présidence portugaise de l'UE.
11. C'est donc l'occasion rêvée de dresser l'inventaire ex ante « des désirs et des besoins » des Européens et des Africains et de ce que chacun attend effectivement de l'autre.

Enseignements du cadre de relation existant entre l'UE et l'Afrique

12. La première partie de ce document était un rappel des divers accords et cadres politiques existant entre l'UE et l'Afrique. Ceux-ci définissent les priorités du partenariat ainsi que les modalités de traitement de chacune de ses dimensions. De nombreux acteurs, surtout du côté européen, sont un peu las des stratégies et se demandent quelle peut être la valeur ajoutée du projet de stratégie conjointe UE-Afrique compte tenu de tout ce qui existe déjà.



13. Il convient donc de revenir sur les principaux enseignements livrés par la mise en œuvre du cadre de coopération existant pour définir les enjeux auxquels devra s'atteler toute future stratégie conjointe UE-Afrique :

- Des avancées significatives ont été enregistrées sur la plan du **dialogue institutionnel** entre l'UE et l'Afrique, et en particulier entre les deux Commissions, grâce à la réunion annuelle entre les deux instances, qui se traduit ensuite par une série de rencontres régulières entre fonctionnaires des deux parties. Si ce type de relations privilégiées existe au niveau des Commissions et, dans une certaine mesure, au niveau des Unions, **l'implication des autres types d'acteurs** requiert encore du travail et des structures au sein de la relation UE-Afrique : jusqu'à quel point l'élaboration de la stratégie conjointe UE-Afrique et le processus de consultation peuvent-ils contribuer à cette implication de manière non ponctuelle ?
- **L'appropriation** a été l'un des principaux enjeux soulevés tant du côté européen que du côté africain pendant et après l'élaboration de la stratégie de l'UE pour l'Afrique. Côté européen, cette consultation s'est faite sous la houlette de la Commission européenne : la Présidence et quelques États membres s'en sont sentis un peu écartés. Les acteurs non étatiques européens ont été consultés essentiellement après que la stratégie ait été approuvée. Côté africain, très peu de consultations ont eu lieu en dehors du dialogue habituel avec la Commission de l'Union africaine, ce qui s'est également traduit par un manque d'information et d'appropriation et par une demande d'élaboration d'une stratégie conjointe UE-Afrique lors de la réunion ministérielle de Bamako. Il faut créer un sentiment d'appropriation du processus par delà les institutions officielles de l'UE et de l'UA, en y associant les Communautés économiques régionales, les États et les acteurs non étatiques africains.
- Si les diverses parties prenantes se plaisent à reconnaître la qualité des divers cadres de coopération avec l'Afrique, elles remettent systématiquement la question de leur **mise en œuvre** sur le tapis. L'efficacité de l'aide et la nécessaire coordination entre acteurs sont à l'ordre du jour du développement international et ont fait l'objet de maintes déclarations internationales. Mais lorsqu'il s'agit de les mettre en pratique, les paroles ne sont pas toujours suivies des faits.
- Derrière la question de la mise en œuvre de la stratégie se profile immédiatement celle de son **suivi** (et de ses meilleures modalités) et plus particulièrement des engagements pris par les deux parties. Un problème est par exemple le fait que les acteurs concernés ne sont pas toujours associés au suivi car celui-ci est pris en charge de manière centralisée par des acteurs institutionnels (les deux Commissions et le Secrétariat du Conseil) et que ceux-ci sont les seuls à dialoguer dans le cas de la stratégie de l'UE pour l'Afrique. Il faudrait donc envisager l'implication d'autres types d'acteurs, non étatiques ou autres, directement concernés par la mise en œuvre des stratégies et des partenariats.
- Le report du Sommet UE-Afrique des Chefs d'État en raison de la question zimbabwéenne illustre, malgré les fortes relations précitées entre les deux continents, la complexité du dialogue entre l'UE et l'Afrique de même que la multiplicité des acteurs et des intérêts particuliers en jeu. Il soulève également la



question **du manque de dispositifs permettant de gérer les tensions et les conflits engendrés par le partenariat**, d'où l'absence de solutions à une crise qui domine le débat depuis des années. Comment la future stratégie conjointe UE-Afrique pourrait-elle y apporter une réponse ?

Les défis que devra relever la future stratégie conjointe UE-Afrique

14. Partant de ce rapide inventaire des principaux problèmes subsistant dans l'actuel cadre de partenariat entre l'Europe et l'Afrique, nous pouvons dresser la liste des défis que devra relever la future stratégie conjointe UE-Afrique.
15. **L'élaboration d'un agenda commun** reprenant les principaux enjeux de part et d'autre **est absolument vitale pour le processus**. Cet agenda devrait reprendre les questions qui n'ont pas été résolues ou mises sur la table jusqu'ici, de même que les questions les plus sensibles comme le manque de dispositifs pour gérer les tensions et les conflits engendrés par le partenariat. Suffisamment de temps et d'attention devront être consacrés à cette opération pour arriver à un agenda commun auquel auront été associés les acteurs concernés.
16. L'**implication de tous les acteurs concernés** à l'élaboration de la stratégie de même que **l'échelonnement de leur implication et le temps passé à les consulter** devraient permettre d'aborder la question de l'appropriation de part et d'autre, et surtout du côté africain où l'on n'a pas encore défini ses priorités et ses attentes vis-à-vis de l'Europe.
17. Le **suivi de la mise en œuvre** au travers de mécanismes et de moyens créatifs, en y associant un large éventail d'acteurs par exemple, pourrait également concourir à une meilleure appropriation, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité et de la transparence du processus de suivi tout en responsabilisant davantage certaines catégories d'acteurs.
18. Il s'agit également de s'interroger sur **la complexité et de la fragmentation des relations entre l'UE et l'Afrique**, qu'évoquent la plupart des acteurs africains et certains acteurs européens (voyez le Deuxième document sur les enjeux). Comment assurer une certaine cohérence entre les divers cadres de coopération et une meilleure coordination entre les nombreux acteurs concernés, en ce y compris les États membres et les organisations sous régionales ? Comment l'Union européenne peut-elle gérer la diversité de ses relations avec l'Afrique tout en la traitant comme un tout ?