

**Plan de travail de l'ECDPM  
pour la période 2008-2009**



# Table des matières

	<b>Introduction du plan de travail 2008-2009</b>	<b>v</b>
	<b>Résumé des plans de travail 2008-2009</b>	<b>vii</b>
<b>1</b>	<b>Programme politique de développement et relations internationales</b>	<b>1</b>
1.1	Introduction et contexte politique	1
1.2	Objectif général	3
1.3	Approche	3
1.4	Activités et produits	8
1.5	Analyse de l'impact	10
1.6	Résultats escomptés	11
<b>2</b>	<b>Programme coopération économique et commerciale</b>	<b>16</b>
2.1	Introduction et contexte politique	16
2.2	Objectif général	17
2.3	Approche	17
2.4	Activités et produits	8
2.5	Analyse de l'impact	10
2.6	Résultats escomptés	11
<b>3</b>	<b>Programme gouvernance</b>	<b>28</b>
3.1	Introduction et contexte politique	28
3.2	Objectif général	30
3.3	Approche	30
3.4	Activités et produits	35
3.5	Analyse de l'impact	37
3.6	Résultats escomptés	38

**Centre européen de gestion  
des politiques de développement**  
 Onze Lieve Vrouweplein 21  
 NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas  
 Tél. +31 (0)43 350 29 00  
 Fax +31 (0)43 350 29 02  
 info@ecdpm.org [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)



## Introduction du plan de travail 2008-2009

Dans un monde en mutation rapide, la politique de développement doit sans cesse se réinventer. Face tout d'abord à l'émergence de la Chine, de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud, qui ont bouleversé les rapports de force mondiaux : nous ne sommes plus dans un monde bi- mais multipolaire. Ces économies émergentes se mêlent de politique et de développement dans leur région, mais aussi au plan mondial. Face ensuite à une intégration de plus en plus forte entre la politique de développement et d'autres politiques intérieures et extérieures. Cette intégration découle d'une prise de conscience des corrélations entre le développement et la paix et la sécurité, le commerce, les flux migratoires, le climat et l'agriculture et de leur incidence sur l'efficacité des efforts de développement mondial. Face enfin à une préoccupation grandissante pour les questions de gouvernance et de tempo du développement et de la réduction de la pauvreté, surtout en Afrique subsaharienne.

Ces tendances placent la barre très haut pour des partenariats tels que l'*Accord de Cotonou* conclu entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Il s'agit avant tout de veiller à ce que ces partenariats deviennent plus politiques et s'attachent à aborder des préoccupations communes telles que les droits de l'homme, le changement climatique et l'utilisation durable des ressources naturelles, et à réduire l'écart entre les domaines politiques habituellement cloisonnés que sont la politique étrangère, le commerce, la sécurité, le développement et l'immigration. Les récentes négociations des APE montrent combien il est encore difficile d'arriver ne serait-ce qu'à une synergie entre le commerce, l'intégration régionale et le développement. D'où la préséance accordée à la cohérence des politiques au service du développement (CPD) et à l'harmonisation et à l'alignement des bailleurs sur les systèmes et priorités de développement nationaux des pays partenaires (Déclaration de Paris). Pour sa part, l'UE a traduit cette volonté dans son *Consensus pour le développement*, où elle souligne que l'objectif de la CPD et du *Code de conduite de l'UE sur la division du travail entre les bailleurs* est d'arriver à une plus grande complémentarité entre la Commission et les États membres de l'UE.

L'intégration régionale apparaît comme la réponse naturelle à des défis transfrontaliers complexes : pour gérer un bassin fluvial commun, une zone forestière commune, des conflits ou des échanges commerciaux, bref des problématiques communes, les parties prenantes concernées, en général des acteurs des différents pays de la région, doivent trouver une solution ensemble. L'intégration régionale ne s'en avère pas moins difficile, sans forcément suivre les sentiers battus. Des solutions régionales ne sont cependant pas suffisantes vu la dimension mondiale de la plupart des problèmes cités en exemple. Le défi à relever par les partenariats de développement tient donc en une phrase : trouver des solutions locales qui aient un impact mondial et des accords mondiaux qui permettent un développement local. Adopté par le Sommet UE-Afrique tenu à Lisbonne en décembre 2007, *Le Partenariat stratégique Afrique-UE, une stratégie commune Afrique-UE* en est un parfait exemple : cherchant à bâtir une vision commune et à fixer les principes d'action commune en fonction d'objectifs partagés, ce texte définit des stratégies et des plans d'action précis qui doivent permettre de relever les défis communs tout en créant des opportunités de développement.

Au milieu de cette arène où les facettes de la politique de développement se multiplient et gagnent en complexité, le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) doit faire preuve de prudence dans ses choix car il n'est qu'une petite fondation indépendante. Il doit jauger la pertinence et l'impact de ses activités sur les relations entre les ACP et l'UE ; sa capacité et ses antécédents dans chaque domaine politique ; la valeur ajoutée qu'il peut mettre sur la table et, *last but not least*, les opportunités et les échéanciers qui s'offrent à lui. Pour la période 2007-2011, le Centre a retenu trois domaines politiques représentant les innovations clés des relations ACP-UE : la politique de développement et les relations internationales (PDRI) ; la coopération économique et commerciale (CEC), et la gouvernance (GOUV) ; dans chacun de ces domaines, son action se déclinera sous la forme de deux processus, l'un ayant des visées plus politiques, l'autre des visées plus pratiques, mais ayant tous deux un impact décisif sur les relations ACP-UE.

Le programme PDRI se concentrera sur les relations UE-Afrique et sur l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE. Le programme CEC se penchera sur les négociations, la conclusion, les éventuelles répercussions et le suivi des Accords de partenariat économique (APE) et soutiendra l'aide pour le commerce dans le cadre de la mise en œuvre des APE. Le programme GOUV s'attachera à renforcer les initiatives de gouvernance prises par les ACP et qui associent des acteurs à la fois publics et privés ; il s'emploiera aussi à améliorer l'appui à la gouvernance fourni par la CE et, plus généralement, par les bailleurs, y compris au niveau de la gouvernance de l'aide proprement dite. Les stratégies de renforcement des capacités choisies par le Centre pour suivre chacun de ces processus sont : la facilitation directe du dialogue, la mise en réseau, la recherche, la gestion du savoir et l'élaboration de partenariats stratégiques. Ce dernier point fera l'objet d'un bilan complet l'année prochaine afin d'y intégrer les enseignements livrés par nos coopérations en cours avec, pour mémoire : la Commission de l'Union africaine à Addis-Abeba ; le Centre de Développement institutionnel, au Mali ; le South African Institute for International Relations ; la plate-forme des collectivités locales des ACP, à Bruxelles ; et le North-South Training, Research and Policy Network on Trade and Development.

# Résumé des plans de travail 2008-2009

## 1 Programme politique de développement et relations internationales

### Contexte

Quinze ans après que le Traité de Maastricht ait pour la première fois érigé la coopération au développement en préoccupation européenne, la politique de développement de l'Union quitte les habits communautaires pour devenir une véritable préoccupation de l'UE. C'est d'ailleurs l'action extérieure de l'UE au sens large qui évolue rapidement vers une prise de conscience de la nécessité d'élargir l'horizon de la politique de développement à la sécurité, à la diplomatie, au commerce et à d'autres préoccupations extérieures de l'UE. Sans toutefois négliger les autres régions, la politique de développement de l'UE se polarise sur l'Afrique. L'approbation de la stratégie conjointe UE-Afrique en décembre 2007 ne devrait que confirmer et accentuer cette tendance en 2008-2009. Les engagements pris à Monterey en matière de financement du développement et la préparation du bilan de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu en septembre 2008 ont tous contribué à focaliser l'attention sur la manière dont l'UE peut améliorer collectivement son modus operandi et pousser les feux de son aide extérieure.

### Objectifs

L'objectif global du programme Politique de développement et relations internationales est de promouvoir le débat sur les grandes questions de politique extérieure de l'UE qui ont trait aux relations ACP-UE. L'objectif final consiste à aider les pays ACP, en particulier les pays africains, leurs gouvernements et leurs institutions, à tirer le maximum de profit de leurs relations avec l'UE, surtout en renforçant leur niveau d'appropriation et leur capacité à orienter ces relations dans la direction qui leur convient le mieux. S'il est primordial d'encourager une coopération au développement qui soit efficace, il est également important que la politique de développement soit en phase avec les composantes majeures de l'action extérieure de l'UE.

### Approche et activités

L'action du programme Politique de développement et relations internationales s'articule autour de deux processus politiques permettant de cadrer parfaitement les grandes préoccupations en matière de politique de développement et de relations extérieures de l'UE. Chaque processus se subdivise en deux volets d'activité.

#### *Premier processus politique : les relations UE-Afrique*

1. *La stratégie conjointe UE-Afrique et l'exécution de cette stratégie côté UE*  
Nos activités se concentreront sur quelques domaines (comme la paix et la sécurité, et la gouvernance, par exemple), de même que sur le cadre général de leur mise en œuvre, y compris en termes de financement et de suivi. Nous serons plus particulièrement attentifs au suivi apporté à l'application du principe de traitement « unitaire » de l'Afrique.
2. *L'appui aux institutions de l'UA dans leurs relations avec l'UE*  
Nous nous attacherons ici à forger un partenariat solide avec l'UA, à lui apporter un soutien pratique dans divers aspects de ses relations avec l'UE et contribuer à son renforcement institutionnel.

#### *Deuxième processus politique : améliorer l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE*

1. *L'efficacité de l'aide extérieure accordée par l'UE aux pays ACP en général, et à l'Afrique en particulier*  
Nos activités porteront ici sur les modalités d'application du FED et sur les efforts déployés pour améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE.
2. *Promouvoir une aide extérieure de l'UE plus efficace et plus unifiée*  
Nous nous emploierons à renforcer l'aide extérieure collective de l'UE, et notamment les efforts déployés par la Commission européenne et les États membres. Les débats afférents aux 3C, à la division du travail, à l'aide pour le commerce et aux réponses à apporter à la fragilité des États seront autant de points d'accroche de nos actions.

## 2 Programme coopération économique et commerciale

### Contexte

Les négociations des APE devaient s'achever fin 2007, conformément aux engagements pris par les parties UE et ACP à l'Accord de Cotonou et à l'OMC. La plupart des pays, régions et sous-régions ACP ne vont toutefois conclure que des accords intérimaires en lieu et place d'accords complets. Ces accords reprendront en tout état de cause des dispositifs concernant l'accès aux biens afin de respecter les règles de l'OMC afférentes aux accords commerciaux régionaux. Les autres problèmes commerciaux ou connexes seront négociés en 2008. Il se peut que certains pays et régions ne concluent pas d'accord du tout.

### Objectifs

L'objectif général du programme Coopération économique et commerciale sera de contribuer, de façon non partisane, au développement et à la mise en œuvre d'un régime économique et commercial ACP-UE qui favorise le développement durable et l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.

Pour la période 2008-2009, notre intention est de nous concentrer sur le *processus politique* de conclusion et de mise en œuvre des *Accords de partenariat économique* ou des dispositifs commerciaux alternatifs conclus entre l'UE et les sous régions et pays ACP. Notre principal objectif est de servir d'intermédiaire informel, de proposer des analyses politiques, des informations pertinentes et de renforcer les capacités des parties prenantes de la coopération économique et commerciale ACP-UE.

### Approche et activités

Le programme Coopération économique et commerciale se déclinera en quatre grands pôles d'activité liés à deux processus politiques corrélés :

#### *Premier processus politique : la négociation et la conclusion des APE*

1. Travail d'information et d'explication des négociations des APE, de leur conclusion, de leur contenu et de leurs éventuelles conséquences

#### *Deuxième processus politique : la mise en œuvre des APE et l'appui au développement en faveur des APE*

2. Suivi de la mise en œuvre et de l'impact des APE : contribuer à identifier les grands principes, les conjonctures institutionnelles, les mécanismes et les modalités, et à se servir des résultats de cet exercice de suivi ;
3. Appui à l'aide pour le commerce dans le cadre de la mise en œuvre des APE : nous allons nous concentrer sur l'efficacité de l'aide des APE (sur base de la Déclaration de Paris) et sur les modalités d'appui à leur mise en œuvre et aux réformes et ajustements qui les accompagnent ;
4. Développement du Réseau Nord-Sud sur la formation, la recherche et les politiques relatives au commerce et au développement, au travers d'activités conjointes, de collectes de fonds, de facilitation des échanges, de diffusion des informations et des résultats, et d'un travail de mise en réseau.

Pour ce faire, nous allons appliquer les stratégies de renforcement des capacités suivantes :

## 3 Programme gouvernance

### Contexte

Parmi les bailleurs bi- et multilatéraux, le terme « gouvernance » n'a rien perdu de sa superbe rhétorique. Chaque jour nous apporte son lot de nouvelles stratégies de gouvernance (et de lutte contre la corruption). La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide a en outre dopé le nombre de processus visant à améliorer la « gouvernance de l'aide ». Des critiques se sont néanmoins élevées contre la lenteur avec laquelle les principes de bonne gouvernance (tels que la participation, la transparence et la redevabilité) sont mis en pratique. D'aucuns s'interrogent également au sujet de la gouvernance globale du partenariat ACP-UE. Certains commentateurs se demandent quelles sont les causes sous-jacentes de la mauvaise gouvernance et pourquoi l'aide oublie si souvent des occasions de renforcer la gouvernance ou sa capacité à hypothéquer des dynamiques nationales par-delà les réformes.



## Objectifs

Le programme gouvernance s'inscrit dans un objectif plus large, qui est de renforcer les liens et les synergies entre deux processus politiques essentiels : les efforts déployés par les pays ACP (surtout africains) pour définir leur propre agenda de gouvernance, et les efforts déployés par l'UE afin d'améliorer la gouvernance en concertation avec les partenaires des ACP. En 2008-2009, l'équipe du programme Gouvernance s'attachera à consolider son programme d'appui à la gouvernance locale. Elle compte renforcer la coopération et les partenariats aux niveaux régional et panafricain. Enfin, elle entend améliorer la gouvernance de l'aide en veillant à ce que les parties prenantes africaines occupent une meilleure place au sein de processus largement dictés par les bailleurs.

L'équipe du programme Gouvernance conjuguera plusieurs stratégies de renforcement des capacités : d'une part, la poursuite de la facilitation directe en vue d'accroître la participation des parties prenantes ACP aux processus de gouvernance, en tenant davantage compte des leçons du passé ; d'autre part, un partage convivial et ciblé des informations. L'équipe s'attachera à trouver des synergies avec les programmes Politique de développement et relations internationales (du point de vue de la gouvernance de l'aide) et Coopération économique et commerciale (du point de vue de l'aide pour le commerce).

## Approche et activités

Dans le cadre de ces processus corrélés, la mission de l'équipe du programme Gouvernance consistera en 2008-2009 à :

1. Renforcer les parties prenantes ACP-Africaines, essentiellement :
  - i. en facilitant les liens entre parties prenantes panafricaines dans leur dialogue avec l'UE (c.-à-d. via le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs),
  - ii. en repérant les organisations régionales susceptibles d'occuper une place plus importante dans les processus liés à la gouvernance,
  - iii. en multipliant ses activités dans un certain nombre de pays d'Afrique afin de renforcer le côté « demande » de la gouvernance,
  - iv. en améliorant la cohérence des initiatives prises par le Centre en faveur de la gouvernance locale (là où le côté « offre » peut coïncider ou, au contraire, détonner avec le côté « demande » de la gouvernance).
2. Participer aux processus stratégiques importants pilotés par l'UE et par les bailleurs en vue de promouvoir une meilleure gouvernance, notamment une meilleure gouvernance de l'aide. Parmi ces processus figurent l'évaluation de la gouvernance (GOVNET), l'intégration transversale de la gouvernance dans les activités sectorielles (EuropeAid), la division du travail et l'harmonisation (Commission européenne et États membres de l'UE), etc.



# 1 Programme politique de développement et relations internationales

## 1.1 Introduction et contexte politique

### Rapide ébauche du contexte politique mondial et ACP-UE

Le débat international sur la coopération au développement a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie et a vu la conclusion d'accords sur les objectifs (par exemple, les OMD), les approches (en particulier la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'action commune) et les ressources (notamment le consensus de Monterrey). Au niveau européen, il en a résulté un gros effort de renouvellement des politiques de développement. Ces changements ont été annoncés par une nouvelle déclaration de politique générale de l'UE, le *Consensus européen sur la coopération au développement*, qui a été suivie de près par une nouvelle stratégie pour l'Afrique. Des débats approfondis ont alors porté sur la manière d'intégrer les préceptes de la Déclaration de Paris dans la pratique existante de l'assistance extérieure européenne. Ces changements suscitent des interrogations sur les instruments, les modes d'action et les conventions disponibles, tel l'Accord de partenariat de Cotonou, et sur la meilleure manière de les adapter aux nouvelles réalités.

Dans une perspective plus large, le contexte politique a également changé après la guerre froide et après le 11 septembre. L'UE a été confrontée à de nouvelles réalités politiques dans les pays en développement : l'apparition d'institutions panafricaines (UA et NEPAD) et l'émergence de nouveaux États bordant ses propres frontières. Des conflits et leurs effets destructeurs sur l'action en faveur du développement ont également été une cause majeure de préoccupation à la fois en Afrique et dans certaines régions frontalières de l'Europe. En réponse à ces réalités géopolitiques, l'UE s'est mise à considérer l'action extérieure comme un ensemble unique, intégré, les questions de sécurité trouvant leur place dans les politiques en matière de commerce et de développement. Des « dosages » appropriés de politiques sont maintenant mis au point pour les politiques de développement de

l'UE dans les différentes régions et les différents pays, selon les besoins.

Par conséquent, pour comprendre la politique et la pratique européennes de la coopération au développement, il est indispensable d'élargir notre angle d'attaque et d'examiner non pas simplement la coopération au développement elle-même, mais également les liens avec d'autres domaines des politiques de développement. Dans un certain sens, avec ses trois piliers (le commerce, l'aide et le dialogue politique), l'Accord de partenariat signé à Cotonou en 2000 laissait déjà présager ce changement. En tant que fondation opérant dans le domaine des relations ACP-UE, nous portons notre attention sur le contexte plus vaste des politiques communautaires en matière de sécurité, de voisinage, de migration et de politique étrangère et nous nous demandons quels sont les effets de ces politiques sur la coopération au développement.

Comme on pouvait s'y attendre en début d'année, les pourparlers engagés entre l'UE et l'UA à propos de la stratégie UE-Afrique ont occupé le devant de la scène politique européenne tout au long de 2007. Cela s'est moins senti en Afrique, si l'on excepte les milieux proches de l'UA. Les négociations des APE se sont également poursuivies. Les deux processus respectent plus ou moins le même calendrier et sont censés s'achever fin 2007. Les négociations des APE ayant probablement des répercussions plus immédiates pour la plupart des pays Africains et d'autres pays ACP, elles ont toutefois attiré davantage de regards politiques que le débat autour de la stratégie UE-Afrique. Les deux parties se plaisent malgré tout à souligner l'importance du débat autour de la stratégie UE-Afrique, et ont plus ou moins essayé de s'en servir pour modifier la donne des négociations APE et, aux dires de plus d'un, pour édulcorer la pilule amère que l'on veut faire avaler aux pays Africains.

La communauté de développement s'est pour sa part davantage intéressée au suivi de la Déclaration de Paris. De nombreux bailleurs ont poussé les feux de leurs préparatifs en vue du bilan qui doit être dressé à Accra fin 2008. Quant aux gouvernements des PVD, ils ont commencé à se référer au contenu de cette Déclaration pour revendiquer un changement dans le système d'aide international. Bref, les douze mois qui viennent verront probablement une intensification de ce débat.

En occupant le devant de la scène, ces divers débats ont rejeté les objectifs de l'APD au second plan, ce qui a permis à certains bailleurs d'occulter les premiers indices prouvant qu'ils étaient bien loin des augmentations promises. Pour l'heure, l'importance primordiale accordée à l'efficacité de l'aide plutôt qu'aux niveaux d'aide arrange certainement les bailleurs, mais il faudra bien un jour revenir aux objectifs de Monterrey. Et ce jour-là, les beaux parleurs devront rendre des comptes.

### 1.1.1 Les enjeux politiques majeurs dans une perspective ACP-UE

Dans une perspective ACP-UE, l'enjeu majeur est de comprendre les effets de ces changements intervenus dans la géopolitique et dans les approches mondiales de la coopération au développement sur les relations traditionnelles qui unissent les deux groupes de pays. C'est indispensable à une pleine appropriation du processus de coopération au développement, dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

La stratégie UE-Afrique est la réponse de l'Europe à la nécessité, reconnue internationalement, de déployer des efforts majeurs pour réduire la pauvreté en Afrique. Toutefois, il apparaît qu'elle touche aux relations que l'Union entretient depuis 40 ans avec les pays ACP. De même, la communauté internationale a convenu de multiplier l'APD par deux ; pourtant, les chiffres fixés dans le 10ème FED et dans le chapitre *Actions extérieures* du budget communautaire ne montrent aucun signe d'accroissement réel de l'aide. Des augmentations aussi importantes de l'aide vont également requérir des améliorations considérables des capacités de mise en œuvre et d'absorption. On ne sait pas encore comment ces changements se matérialiseront et quelles seront leurs incidences sur le mode actuel de coopération entre l'UE et les pays ACP.

L'UE doit travailler avec les nouvelles institutions panafricaines. Mais que vont devenir ses relations avec les autres partenaires traditionnels ? Il faudra également des ressources si l'on veut prévenir et résoudre les conflits de manière que les programmes de développement puissent être mis en œuvre. Personne ne réfute la nécessité de s'attaquer à cette question, ni son lien avec le développement. Mais la question de savoir si les fonds de l'APD peuvent être affectés à des interventions de maintien de la paix est un autre exemple de débat qui couve.

### 1.1.2 Les enseignements tirés du passé

Ces dernières années, le travail effectué par notre personnel a montré la forte demande émanant d'acteurs européens et des ACP. L'équipe d'évaluation externe a formulé des commentaires favorables sur la direction prise par le programme.<sup>1</sup> Par conséquent, nous cherchons à inscrire notre action dans le prolongement de nos réalisations passées et, conformément à la stratégie globale du Centre, à améliorer l'objectif et l'impact du programme plutôt que d'y apporter des changements majeurs. L'équipe d'évaluation a observé en particulier que les acteurs apprécient considérablement la conception du développement défendue par le programme dans le contexte de l'action extérieure de l'UE ; elle estime que cette perspective devrait être conservée. La question de la flexibilité, c'est-à-dire la capacité de répondre à des débats d'actualité, est également un élément que l'équipe d'évaluation juge souhaitable de préserver.

Par ailleurs, les évaluateurs extérieurs ont estimé que les politiques de développement devraient être plus étroitement liées aux processus de mise en œuvre sur le terrain. Sur ce point, le programme a montré des faiblesses dans le passé. Des mesures ont donc été prises pour développer des partenariats plus efficaces et d'autres suivront dans les années à venir. Parallèlement, nous devons également améliorer notre stratégie d'information et de communication pour obtenir un meilleur impact. Il nous faudra aussi nous interroger sur la meilleure manière d'atteindre les audiences visées.

Sur le plan de la pertinence, le programme a manifestement fait le bon choix parmi tous les débats publics se rapportant aux processus politiques en cours. Il s'est en revanche avéré plus difficile de trouver les points d'entrée permettant d'exercer une véritable influence sur ces débats. Dans l'ensemble, cela s'est plutôt bien passé dans le cas de la stratégie UE-Afrique mais les choses se sont avérées beaucoup plus compliquées dans le cas de l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE. Bien que nous soyons parvenus à nous ménager quelques opportunités en la matière, il nous reste beaucoup à faire pour améliorer la cohésion de notre action dans ce domaine.

## 1.2 Objectif général

L'objectif global du programme Politique de développement et relations internationales est de promouvoir

---

### Notes

- 1 pour la version intégrale du rapport(en anglais), voir [www.ecdpm.org/evaluation2001-2005](http://www.ecdpm.org/evaluation2001-2005)

le débat sur les grandes questions de politique extérieure de l'UE qui ont trait aux relations ACP-UE. L'objectif final consiste à aider les pays ACP, en particulier les pays africains, leurs gouvernements et leurs institutions, à tirer le maximum de profit de leurs relations avec l'UE, surtout en renforçant leur niveau d'appropriation et leur capacité à donner à ces relations l'orientation qui leur convient le mieux. S'il est primordial d'encourager une coopération au développement qui soit efficace, il est également important que la politique de développement soit en phase avec les composantes majeures de l'action extérieure de l'UE.

### 1.3 Approche

#### 1.3.1 Les deux processus politiques axiaux

Nous allons nous concentrer sur deux processus particuliers. Nous avons sélectionné un nombre limité de volets dans chacun d'entre eux, afin d'affiner notre objectif. Le premier processus est la stratégie UE-Afrique, qui a été un thème important en 2006, et même auparavant en ce qui concerne les liens avec l'Union africaine ; ce processus constitue donc un élément important de continuité. Le second processus, l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE, ne comptait pas parmi les éléments centraux du programme dans le passé ; mais il est apparu de temps à autre parmi les préoccupations, notamment dans le travail effectué sur les débats d'orientation du Conseil affaires générales et relations extérieures pour les présidences de l'UE. Ce choix nous permet également de poursuivre sur la lancée des activités réalisées dans quelques grands domaines de l'ancien programme 'Coopération au développement et capacités', pour ce qui est des liens directs avec la coopération de l'UE.

Pour aborder ces deux processus politiques de manière systématique, nous allons créer et entretenir une base de connaissance. En d'autres termes, nous allons suivre les débats autour de sujets tels que le Consensus européen, l'Accord de partenariat de Cotonou, le FED, les instruments financiers (Instrument de coopération au développement et de coopération économique (ICDCE), Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et Instrument de stabilité, par ex.), la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, les 3C, certaines modalités de l'aide, la Déclaration de Paris, etc. Tout le travail effectué pour suivre ces débats et entretenir une base de connaissance nous permettra d'innover et de nous

créer de nouvelles opportunités dans l'avenir.

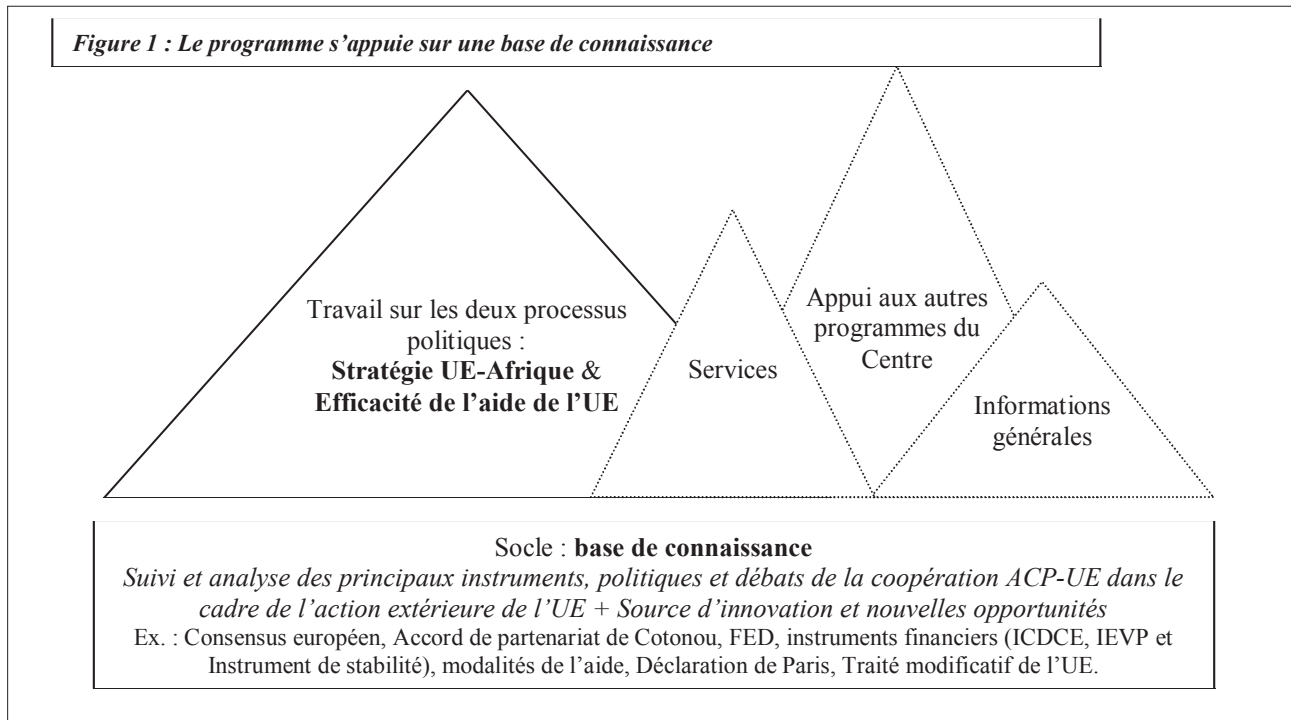
Comme le montre la Figure 1, la base de connaissance servira de socle à nos actions autour des deux processus politiques et nous permettra de répondre à trois plus larges demandes :

- i. une demande de *services divers* liés à l'action extérieure de l'UE, de la part de nos bailleurs et des principaux acteurs, notamment le Secrétariat ACP et l'Union africaine
- ii. une demande *d'appui de la part du personnel qui travaille sur d'autres programmes* et qui est à la recherche d'informations sur la coopération au développement et l'action extérieure de l'UE
- iii. une demande *d'informations générales* à propos de la coopération au développement de l'UE, de la part du grand public et d'acteurs non étatiques. Cette demande pourrait en principe être satisfaite au travers des EnBref, et plus particulièrement du numéro annuel consacré aux enjeux.

À l'occasion, ces actions pourront être intégrées dans les processus politiques qui constituent le noyau du programme. Ces processus pourront également être soutenus par la base de connaissance, comme le montre le diagramme ci-dessous.

#### **Premier processus politique : la stratégie UE-Afrique**

Le programme à peine lancé, la *stratégie UE-Afrique* est devenue l'une de ses principales sources de financement. Le travail autour du premier volet de ce processus, la consultation et le débat publics, s'est enclenché rapidement, dès l'amorce de 2007. Un deuxième volet du processus consiste à intensifier les actions qui ont déjà été amorcées pour aider l'UA à développer ses relations avec l'UE et à en tirer le meilleur parti en renforçant ses capacités internes. Le *Consensus européen* demande que la coopération au développement de l'UE se concentre le plus possible sur l'Afrique. La stratégie UE-Afrique est la principale manifestation de ce désir. Elle sera par conséquent le principal sujet politique de la coopération au développement et de l'action extérieure de l'UE dans les années à venir, ce qui justifie pleinement son choix comme deuxième processus politique axial du programme. La stratégie conjointe revêt une égale importance pour l'Afrique, et surtout pour l'UA, car elle conduit la coopération européenne à ne pas se cantonner aux gouvernements nationaux et aux



organisations sous-régionales mais à établir un lien adéquat avec les structures de gouvernance continentale que l'Afrique s'est choisie. Elle est en outre censée porter la coopération sur un autre terrain où, aux côtés du développement de l'Afrique, on parle aussi de coopération en matière de gouvernance mondiale et de sujets de préoccupation communs aux deux continents. Il va de soi que l'Afrique entretient des relations avec d'autres partenaires que l'UE et que certaines d'entre elles, notamment avec le Brésil, la Russie l'Inde et la Chine, prennent de plus en plus d'importance ; il convient par conséquent de leur apporter un suivi dans la mesure où elles peuvent avoir une influence sur les relations entre l'UE et l'Afrique.

Les relations entre l'UE et l'Afrique couvrent l'ensemble des préoccupations en matière de politique, de sécurité, d'échanges et de développement, comme le montre la stratégie UE-Afrique. Trois accords distincts conditionnent les relations entre l'Union européenne et l'Afrique : l'Accord de partenariat de Cotonou, la Politique de voisinage et l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération avec l'Afrique du Sud. En nous concentrant sur ce processus politique, nous pourrions donc poursuivre notre travail de manière très pragmatique en appliquant le concept de « dosage » des politiques tout en suivant de près

tous les changements apportés à la politique de développement de l'UE vis-à-vis de la région ACP.

Comme indiqué l'an passé, la consultation autour de la stratégie conjointe sera sans doute de courte durée et s'arrêtera fin 2007. Mais y succédera la question de la mise en œuvre concrète et du suivi de la stratégie. Ces deux thèmes resteront importants à moyen et probablement aussi à long terme. Le deuxième volet - le renforcement des capacités de l'UA - s'inscrit pour sa part dans un horizon plus lointain, que nous continuerons néanmoins de suivre. Bien que des bailleurs de l'UE lui apportent occasionnellement leur soutien financier, ce pan d'activité profite essentiellement à deux processus purement internes : le débat sur la gouvernance de l'UA et le processus de transformation institutionnelle (PTI) de (la Commission de) l'UA. Notre apport à ce niveau est largement dicté par les demandes que nous adressent les dirigeants de la Commission africaine dans le cadre d'un partenariat institutionnel grandissant entre le Centre et la Commission. Nous tiendrons compte des possibilités de travailler avec d'autres institutions africaines que la Commission pour soutenir l'ensemble de la stratégie UE-Afrique. Nous songeons essentiellement ici aux Communautés économiques régionales (CER), mais des collaborations pourraient également voir le jour avec le Parlement africain et la Banque africaine

de développement.

S'agissant de la stratégie UE-Afrique proprement dite, nous comptons au cours de ces deux prochaines années nous concentrer davantage sur quelques champs d'application porteurs de changement, sans pour autant perdre de vue l'ensemble du processus. Ce travail de suivi autour de quelques aspects spécifiques de la stratégie concernera (la Commission de) l'UA, mais aussi des CER occupant une place essentielle. Parmi les domaines que nous comptons analyser de manière plus détaillée, citons :

1. L'appui fourni à la Commission africaine pour apporter un suivi à la stratégie conjointe
2. Paix et sécurité : l'appui fourni par l'UE pour renforcer les capacités de l'UA / des CER en vue de la mise en place d'une architecture de paix et de sécurité en Afrique et d'un débat sur le lien entre sécurité et développement,
3. Les modalités générales du financement des actions panafricaines par l'UE,
4. La dimension « *de population à population* » de la stratégie (même si cela dépend aussi d'une demande de la part de la société civile),
5. L'agenda de gouvernance africain
6. La contribution éventuelle de l'UA aux relations commerciales UE-Afrique du côté africain.

En fonction des opportunités, les deux derniers points seront traités en étroite collaboration avec les deux autres programmes du Centre.

### **Deuxième processus politique : améliorer l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE**

Ce processus a des origines plus lointaines, qui remontent à l'amorce du débat d'orientation sur l'efficacité de l'aide en 2000. Cette question reste à l'avant-plan des déclarations politiques de l'UE, comme le montre bien le *Consensus européen* lorsqu'il parle de « *fournir une aide accrue et de meilleure qualité* ». Au plan international, un nouvel élan lui a été apporté par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui cristallisait la volonté de plus en plus affichée par les États membres et la Commission européenne d'aborder cette question en front commun et de dégager les moyens d'améliorer concrètement leur complémentarité. Une volonté renforcée depuis que le processus de Monterrey insiste sur la nécessité d'utiliser plus efficacement les flux d'APD supplémentaires et un débat qui s'amplifie à l'approche de la conférence de sep-

tembre 2008 à Accra. En d'autres termes, une occasion à exploiter. L'efficacité de l'aide étant manifestement un sujet de préoccupation majeur pour tout le personnel du Centre, nous nous efforcerons de tirer parti de toutes les synergies possibles avec les deux autres programmes.

Il se confirme, comme l'indique le *Consensus européen*, que ce processus couvre l'aide communautaire dans son ensemble, c.-à-d. à la fois l'aide extérieure gérée par la Commission européenne et les programmes d'aide bilatéraux pilotés par les États membres. La question n'est pas tant de déterminer l'efficacité de chaque programme que de trouver le moyen de combiner ces 27+1 programmes d'aide en un ensemble efficace. Nous nous pencherons aussi sur l'efficacité de l'aide fournie par la Commission européenne au titre de cet ensemble.

Nous avons décidé de nous concentrer sur plusieurs débats en cours dans le cadre de la discussion générale sur l'efficacité de l'aide. Ils auront un effet d'entraînement qui devrait nous aider à rencontrer les principales parties prenantes et à aborder l'agenda de Paris sous un angle qui correspond à leurs préoccupations quotidiennes. Les débats mentionnés ci-après nous apparaissent donc comme autant d'*angles d'attaque de l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE* :

- i. l'utilisation du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement ;
- ii. l'amélioration de la pratique de la Commission européenne et de la coopération au développement de l'UE ;
- iii. la mise en œuvre du FED dans le contexte de l'agenda de Paris ;
- iv. le débat autour de l'aide pour le commerce (à aborder en collaboration avec le programme Coopération économique et commerciale) ;
- v. la mise en œuvre de la stratégie UE-Afrique ;
- vi. une réponse développementale efficace à la fragilité.

Tous ces débats se préoccupent surtout de mise en œuvre ; nous devons donc travailler en étroite collaboration avec les gens du terrain, de même qu'avec Bruxelles. Le *Code de conduite* et l'*aide pour le commerce* sont en passe de devenir rapidement des questions cruciales du débat entre les États membres de l'UE et la Commission européenne ; mais ils recouvrent aussi des aspects éminemment pratiques et nous

demandent donc d'établir des corrélations entre la politique et la pratique.

Le tableau résume les principales caractéristiques des processus politiques liés à l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE et recense les opportunités. D'autres aspects y sont également repris, tels que le rôle des partenariats.

### 1.3.2 Le cadre institutionnel ACP-UE

Ce sont les dispositions de quelques accords ACP-UE et des traités et politiques de l'UE qui dessinent les contours du cadre institutionnel du programme. L'Accord de partenariat de Cotonou, le Traité de Maastricht, le Consensus européen pour le développement et la stratégie UE-Afrique sont les principaux documents auxquels nous faisons ici référence. Côté africain, l'Acte constitutif de l'Union africaine et le Document-cadre du NEPAD sont fondamentaux. Sur un plan international plus large, la Déclaration de Paris du Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement, la Déclaration du Millénaire des Nations unies, les objectifs du millénaire pour le développement et le Consensus de Monterrey participent aussi du cadre institutionnel du programme.

### 1.3.3 Les principaux acteurs politiques ACP-UE

#### i. La stratégie UE-Afrique

Les principaux acteurs européens sont la Commission européenne, les États membres de l'UE et les ONG de développement. Côté ACP, les principaux acteurs sont les institutions de l'UA et en particulier la Commission de l'UA, les Communautés économiques régionales, les gouvernements nationaux et les ONG africaines.

#### ii. L'efficacité de l'aide extérieure de l'UE

Ce processus gravite autour d'un dialogue permanent entre les gouvernements et les Ordonnateurs régionaux et nationaux d'une part, et la Commission européenne (y compris les Délégations de la CE) et les États membres de l'UE d'autre part. Le Secrétariat ACP et les Ambassadeurs ACP peuvent jouer un rôle utile. Il est probable que les apports de l'OCDE, du Forum de haut niveau de Paris et des bailleurs multilatéraux multiplieront les occasions d'apprendre et de mutualiser les connaissances.

### 1.3.4 Les opportunités et les difficultés

#### i. La stratégie UE-Afrique

L'élaboration d'une stratégie commune UE-Afrique au cours de la période s'étendant de novembre 2006 à fin 2007 et couvrant les présidences finlandaise, allemande et portugaise de l'UE, s'est avérée une occasion remarquable de stimuler les débats en Europe. Sur la base de cette expérience, nous nous attendons à ce que la stratégie, une fois approuvée, demeure un sujet de débat et d'action important en matière d'appui communautaire à l'Afrique. Elle devrait également être une occasion idéale d'encourager les États membres de l'UE à coopérer plus étroitement dans le cadre de leurs programmes bilatéraux en faveur de l'Afrique, et à mener une action véritablement coordonnée.

#### ii. L'efficacité de l'aide extérieure de l'UE

De même que la Déclaration de Paris, le Consensus européen sur la politique de développement a donné un nouvel élan à ce débat qui a repris du poil de la bête en 2007 et qui pourrait bien durer plusieurs années si les États membres de l'UE et la Commission européenne cherchent à mettre ces engagements en pratique. Un autre engagement, celui de rehausser considérablement les niveaux de l'APD d'ici à 2015, devrait également alimenter le débat. Si la Déclaration de Paris n'a pas été acceptée avec enthousiasme par tous les spécialistes et les praticiens des politiques de développement, elle a néanmoins contribué à élargir le débat sur l'efficacité de l'aide aux acteurs étatiques et non étatiques des pays en développement ainsi qu'aux bailleurs. Comme indiqué précédemment, nous avons recensé plusieurs débats en cours qui nous apparaissent comme autant d'angles d'attaque de l'efficacité de l'aide.

### 1.3.5 Les acteurs politiques et les niveaux d'intervention

#### i. La stratégie UE-Afrique

Les interventions devront essentiellement se faire au niveau continental et, dans une moindre mesure, à un niveau régional. En ce qui concerne le volet européen de la consultation, nous avons élargi le débat aux États membres de l'UE et à un certain nombre d'acteurs de la société civile. C'est très important pour inciter les acteurs de l'UE à s'approprier la *stratégie*



*UE-Afrique.* Côté africain, les interventions se sont principalement situées au niveau institutionnel pan-africain, mais le débat pourrait être étendu au niveau régional, les Communautés économiques régionales étant au cœur de certains aspects des relations entre l'UE et l'Afrique comme le commerce, l'intégration régionale, la paix et la sécurité.

ii. *L'efficacité de l'aide extérieure de l'UE*

Ce processus politique exige des interventions à plusieurs niveaux. Il s'agira d'avoir une interaction directe avec les Ordonnateurs nationaux et régionaux ainsi qu'avec d'autres fonctionnaires ACP présents sur le terrain, d'acquérir une connaissance pratique des procédures et modalités du FED et de rapporter au niveau tous ACP et UE les enseignements tirés de l'alignement. Le Secrétariat ACP sera un partenaire important à cet égard. En Europe, notre principale cible sera la Commission européenne. Pour les questions d'harmonisation et de complémentarité, nous devons également travailler avec les gouvernements des États membres de l'UE.

### 1.3.6 L'approche du processus

#### A. *Appui direct à la facilitation*

Les deux processus politiques choisis auront besoin d'un appui à la facilitation. S'agissant de la *stratégie UE-Afrique*, nous nous proposons donc d'intervenir à des moments qui se sont caractérisés jusqu'ici par la faiblesse des liens et la médiocrité du dialogue : dans les relations entre la Commission européenne et les États membres de l'UE, par exemple, et entre les institutions européennes et l'Union africaine. Notre principal objectif est d'amener chacun de ces acteurs institutionnels à comprendre et à se saisir des préoccupations ressenties par ses interlocuteurs.

S'agissant du deuxième processus politique, à savoir *l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE*, voici les deux domaines où il sera important d'apporter un appui à la facilitation et de favoriser un dialogue approfondi entre les acteurs :

- i. les relations entre les acteurs ACP (Ordonnateurs nationaux / régionaux en particulier) et la Commission européenne;
- ii. les relations entre les États membres de l'UE et la Commission européenne sur les moyens d'améliorer la coordination, la complémentarité

et la division du travail.

La création de plateformes de débat réelles ou virtuelles et l'incitation à la participation seront des aspects essentiels de ce travail. La fourniture de services à certains acteurs politiques de l'UE et des ACP / de l'UA constituera un autre aspect important de notre appui direct à la facilitation.

#### B. *Recherche stratégique, gestion du savoir, mise en réseau et services d'information*

Pour les deux processus politiques, mais surtout pour celui qui concerne *l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE*, nous devons absolument mener des recherches de nature politique pour acquérir et consolider les connaissances issues du terrain et nous montrer capables de diffuser ces constatations et de susciter le débat. En ce qui concerne le premier processus politique, nous considérons que les recherches sur le terrain, en Afrique, revêtent moins d'importance que le fait de suivre les débats en Europe et de veiller à ce qu'ils soient bien expliqués et transmis, surtout aux auditoires africains.

Comme nous l'avons déjà dit, nous allons maintenir une **base de connaissance** qui couvrira les principaux débats liés à nos pôles d'intérêt. Cette base servira de socle à tous les autres volets de notre activité (cf. diagramme ci-dessus), qu'il s'agisse des deux processus politiques, des prestations de services aux acteurs essentiels des politiques de développement ou du volet informations générales et communication. Notre objectif est de coller à l'actualité des principaux débats liés à la politique de développement et à l'action extérieure de l'UE, de transmettre ces informations et, lorsque c'est possible, de les commenter. Nous prendrons le temps de rédiger des notes de synthèse régulières, décrivant les nouvelles initiatives politiques et les questions du moment, et d'entretenir un flux d'informations vers nos parties prenantes, qu'elles se trouvent en Europe ou dans des pays ACP.

Grâce à cette « base de connaissance », le Centre pourra réagir avec souplesse aux débats inattendus qui se feraient jour. Dans le même ordre d'idée, nous espérons que ce travail nous fournira des informations nouvelles et le moyen de faire prendre conscience des débats qui ont lieu en dehors de nos deux processus politiques axiaux.

### C. *Partenariats stratégiques visant à appuyer le développement institutionnel*

Nous avons délibérément choisi de rechercher et de nouer de nouveaux partenariats stratégiques au cours de la prochaine phase de ce programme relativement récent.

De nouveaux acteurs non étatiques européens s'intéressent à la stratégie UE-Afrique ; nous voudrions donc explorer les possibilités de mise en réseau et de partenariat. Mais surtout, il nous paraît essentiel qu'un réseau des parties intéressées se constitue du côté africain, même si la prise de conscience de la stratégie UE-Afrique y est moindre. Nous avons déjà de bonnes relations de travail avec un acteur incontournable, la Commission de l'UA, que nous espérons muer au cours de la prochaine période en un véritable *partenariat institutionnel*. Les choses seraient encore plus faciles si nous parvenions à constituer un réseau des « amis de l'UA » en Afrique et dans l'UE. Un chantier dont nous allons étudier la faisabilité.

S'agissant de l'*efficacité de l'aide extérieure de l'UE*, le principal réseau de partenariat sera constitué de praticiens du FED (personnel des bureaux des Ordonnateurs nationaux / régionaux et de ministères des pays ACP, assistants techniques et collaborateurs des Délégations de la CE). Vu le débat sur la complémentarité, il faudra également établir une passerelle entre ce réseau et un réseau parallèle de fonctionnaires des États membres de l'UE en charge de l'administration des programmes bilatéraux. Des acteurs de la société civile se sont également dits intéressés par ce débat et s'engagent résolument dans ce processus. Nous collaborons avec Action Aid International sur le plan de la recherche et de la facilitation afin de promouvoir un débat sur la valeur ajoutée de l'aide communautaire dans le cadre plus large de l'aide extérieure de l'UE.

#### 1.3.7 Les motivations de nos choix

##### i. *La stratégie UE-Afrique*

Le débat autour de la stratégie UE-Afrique est un des processus politiques cruciaux de l'action extérieure de l'UE dans les PVD. Il englobe en effet divers aspects d'un beaucoup plus vaste débat sur l'évolution des relations entre l'Europe et l'Afrique. Il permet en outre

d'aborder la question de l'avenir de l'Accord de partenariat de Cotonou. Ces éléments justifient à eux seuls notre intérêt pour ce débat. Nous avons toutefois quelque chose de plus à lui apporter : nos liens particuliers et de longue date avec de nombreux acteurs d'Afrique et des institutions européennes concernées.

##### ii. *L'efficacité de l'aide extérieure de l'UE*

Il s'agit d'un plus vaste débat qui s'inscrit dans le long terme. Nous devons clairement définir notre valeur ajoutée en l'espèce, car bien d'autres acteurs contribueront largement à la discussion autour de l'efficacité de l'aide. Nos apports devront par conséquent être plus spécifiques et plus ciblés, pour nous permettre de rebondir sur des problématiques et d'explorer des voies auxquelles d'autres acteurs ne songent pas. Nous devons en particulier jeter des ponts entre d'une part, les décideurs politiques et les opérateurs du système d'aide de l'UE (les gouvernements ACP, y compris les Ordonnateurs nationaux et régionaux, les consultants, les assistants techniques, les Délégations de la CE) et, d'autre part, les décideurs et les négociateurs qui travaillent à Bruxelles. De même, il s'agira d'intensifier et d'élargir le débat sur la coordination et la complémentarité entre la Commission européenne et les gouvernements des États membres de l'UE, car il est à peine ébauché et se déroule essentiellement à huis clos. C'est une mission dont nous pouvons nous acquitter grâce à nos contacts et à nos relations de confiance au sein de nombreux ministères. Nos parties prenantes ne se contenteront pas d'un travail de communication et de quelques offres de dialogue ; nous devons formuler de nouvelles idées et apporter des éclairages, à l'appui d'éléments probants et de recherches de nature politique.

### 1.4 Activités et produits

Les deux tableaux résumant les activités et produits attendus pour chacun des volets. Chaque processus fera l'objet d'un bilan régulier afin de déterminer les actions nécessaires à sa poursuite. Les produits devront être aussi politiques, pratiques et accessibles que possible.

Nous avons recensé plusieurs domaines où des synergies seront possibles avec d'autres programmes : vous les trouverez dans le Tableau 1, à la page 12 de la stratégie du Centre. Des mesures seront prises pour assurer une étroite coordination entre elles et leur attribuer un responsable.

### A. Appui direct à la facilitation

Nous avons délibérément opté pour un mélange d'activités de nature politique et de mise en œuvre, en lien avec le travail effectué par les acteurs de terrain. Les produits attendus sont d'une part, des produits spécifiques de renforcement des capacités de certains acteurs ACP et d'autre part, un programme d'information et de communication proactif qui cherchera à favoriser la circulation et l'utilisation des informations par les acteurs européens et des ACP et entre ceux-ci.

Chaque fois que nous le pourrons, nous entreprendrons des travaux sous contrat, mais d'une ampleur limitée et dans des domaines essentiels. Ce type de travaux engendre des possibilités d'apprentissage directement en lien avec les préoccupations quotidiennes des décideurs et des praticiens, ce qui est un gage de pertinence de nos activités.

Une de nos principales activités au cours de la première année sera de faciliter la consultation liée à l'élaboration d'une proposition de stratégie conjointe UE-Afrique. Pour ce faire, nous nous servirons essentiellement d'un site Internet. La publication de documents et la conception d'autres outils sont également prévues afin de promouvoir le débat. Nous nous emploierons à relier entre eux les processus de consultation qui seront menés parallèlement en Afrique et en Europe. D'autres activités devraient apparaître plus tard en cours de programme, en fonction de l'évolution du dialogue et du processus politique.

Dans un domaine précis de la coopération UE-UA, à savoir la sécurité et le développement, nous allons, avec la CEEAC<sup>2</sup>, assurer le financement d'un projet régional de quatre ans visant à renforcer les capacités de prévention des conflits de la région d'Afrique centrale, dans le cadre de l'Architecture de paix et de sécurité en Afrique. Cette activité sera le fil rouge de notre implication dans la mise en œuvre d'un élément essentiel de la stratégie UE-Afrique et dans la gestion d'un projet financé par le FED. Elle s'inscrira également parmi un ensemble de mesures d'appui en faveur des Communautés économiques régionales et de la Commission africaine dans ce domaine.

### B. Recherche stratégique, gestion du savoir, mise en réseau et services d'information

Nous allons consentir un effort particulier pour améliorer la mise en réseau des connaissances et des services d'information et de communication. Notre publication 'En Bref' alternera les numéros très spécialisés et plus généraux, avec notamment un numéro annuel de prospective intitulé « Enjeux » qui sera destiné au grand public. Nous mènerons un certain nombre de recherches sur le terrain afin de recueillir de nouveaux éléments probants qui seront utiles pour l'apprentissage et l'innovation politique. Nous saisissons également les occasions de collaborer avec certains acteurs de terrain dans des domaines essentiels de manière à acquérir de nouvelles expériences et un savoir de première main. Nos recherches seront liées à la fois aux principaux processus politiques et, plus généralement, à l'entretien et au renforcement de notre base de connaissance (ex. : connaissance des nouvelles initiatives politiques, FED et instruments budgétaires européens, les 3C, le « dosage » des politiques dans l'action extérieure, etc.). Nous espérons que ce travail nous donnera de nouvelles occasions d'innover et de développer des programmes.

La collaboration avec les Ordonnateurs nationaux et régionaux sur les questions d'efficacité et de gestion du FED devrait constituer un volet d'activité important du point de vue de la mise en réseau et de la gestion du savoir. Ces deux dernières années, nous avons fait l'essai d'un groupe de discussion électronique (d-group) destiné à ces acteurs ; notre intention est de le muer en activité permanente, idéalement avec l'aide d'acteurs clés des ACP.

### C. Partenariats stratégiques visant à appuyer le développement institutionnel par les principaux acteurs ACP des politiques de développement

Un de nos pôles d'action sera d'aider les institutions de l'UA dans leurs relations avec l'UE. Les activités prévues à cet égard sont des briefings, le bulletin d'information E-Alert et d'autres outils de communication. Nous soutiendrons aussi le programme de développement institutionnel de la Commission de l'UA dans les domaines où nous pouvons apporter une compétence particulière.

Nous espérons mettre en place un partenariat stratégique avec le groupe ACP, soit via le Secrétariat soit directement avec les Ordonnateurs nationaux et

#### Notes

<sup>2</sup> La Communauté économique des États d'Afrique centrale (ECCAS en anglais) est une des Communautés économiques régionales d'Afrique

régionaux intéressés, en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion du FED.

Comme plusieurs activités du Centre auront pour cible le niveau régional, nous étudierons la possibilité de constituer un réseau de partenariat avec les Communautés économiques régionales et d'autres organisations régionales. En Afrique surtout, ce réseau pourrait être la solution idéale pour regrouper les activités que nous menons dans différents secteurs (commerce, sécurité, développement et gestion de l'aide, par exemple).

## 1.5 Analyse de l'impact

Les tableaux donnent un aperçu détaillé de la *logique d'impact du programme*. Cette logique commence par définir le problème pour se décliner ensuite en plusieurs étapes jusqu'à l'impact global recherché.

### i. La stratégie UE-Afrique

Pour notre action autour de la stratégie UE-Afrique, nous allons suivre une logique bipolaire, formée des deux volets choisis. Les deux pôles seront d'une part, les actions en lien avec la stratégie UE-Afrique proprement dite et d'autre part, l'appui apporté au renforcement des capacités des institutions africaines. L'un comme l'autre sont des domaines stratégiques où nous pourrions utiliser au mieux nos compétences. Les deux pôles sont complémentaires et tirent parti de nos ancrages et de nos réseaux en Europe et de notre expérience d'intermédiaire entre l'UA et l'UE.

L'année 2007 a confirmé que beaucoup d'acteurs voulaient faire appel à nos compétences d'intermédiaire et d'animateur. Cela a été particulièrement le cas dans les négociations et les consultations se rapportant à la stratégie UE-Afrique où des fonctionnaires de l'UA comme de l'UE ont tenu à avoir nos éclairages. Les organisations de la société civile ont également apprécié notre intervention dans son ensemble, bien que nous ayons dû faire attention à ne pas nous retrouver coincés entre organisations étatiques et non étatiques en donnant à penser que nous étions les boucliers des premières contre les attaques des secondes. L'accès qui nous a été accordé s'est traduit concrètement par une attitude plus ouverte des négociateurs de l'UA et de l'UE envers la société civile, une ouverture que l'on retrouve d'ailleurs dans leurs textes, où apparaissent d'autres considérations que les

seules préoccupations officielles. Pour diverses raisons, nous n'avons pas réussi à obtenir un résultat aussi tangible en ce qui concerne le renforcement des capacités internes de la Commission africaine. Cela tient essentiellement au fait que la Commission africaine n'a qu'une capacité d'absorption limitée des changements institutionnels alors qu'elle doit dans le même temps préserver une forte appropriation du processus.

Au cours des prochains mois, nous devrions être en mesure de continuer à influencer sensiblement la stratégie UE-Afrique. Nous suivons la même approche que l'an passé et chercherons à marquer des points en étant plus étroitement associés à divers domaines essentiels de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie, une fois celle-ci approuvée. Il nous semble qu'une participation à la mise en place d'un système de suivi efficace et inclusif serait une idée à creuser. S'agissant de la mise en œuvre effective de la stratégie, nous maximiserons notre impact en menant notre action aux côtés des principaux intervenants, mais dans un certain nombre de secteurs soigneusement choisis en fonction des possibilités d'avancées significatives et de la qualité de nos contacts préexistants (dans le secteur de la paix et de la sécurité, par exemple). Quant au renforcement des capacités de la Commission africaine, nous devons adapter notre stratégie afin de mieux saisir certaines opportunités inattendues, tout en restant parfaitement conscients de la nécessité d'accroître l'appropriation par la Commission africaine chaque fois que c'est possible.

### ii. L'efficacité de l'aide extérieure de l'UE

Ici aussi, nous nous sommes efforcés de suivre une logique bipolaire au cours de l'année écoulée. Les deux volets choisis, l'un se déroulant essentiellement sur le terrain, l'autre plutôt à Bruxelles et dans les capitales européennes, se traduiront par des activités en lien avec deux des débats les plus longs et les plus difficiles de l'aide extérieure de l'UE. Les deux axes ou volets ont récemment montré de signes de reprise d'activité, augurant de nouvelles opportunités. Nous n'avons toutefois trouvé que peu d'occasions de mener un travail qui soit en lien étroit avec la réalité du terrain. Quelques signes témoignent de l'effet de notre action autour de certains thèmes du débat européen sur la politique d'aide : notamment la reprise dans certains textes et déclarations d'idées et de concepts que nous avons défendus.

La lenteur des progrès enregistrés au titre du second volet de ce processus politique nous a amenés à redéfinir notre stratégie et à essayer d'agir dans le cadre des débats qui devraient revêtir une grande importance sur le terrain au cours de ces deux ou trois prochaines années. Vous les trouverez sous le point 1.3.1. Il s'agit notamment de la mise en œuvre des dispositifs de l'aide pour le commerce dans les projets d'APE ou encore de la mise en œuvre de la stratégie UE-Afrique. Dans un cas comme dans l'autre se présenteront probablement diverses occasions intéressantes d'aborder les problèmes d'efficacité d'un point de vue éminemment pratique. Il s'agira dans le même temps de continuer à alimenter les débats politiques qui, en Europe, s'emploient à améliorer le cadre d'une aide extérieure de l'UE efficace sur le terrain. Nous resterons donc attentifs à plusieurs débats communautaires cruciaux : la division du travail et la complémentarité, la cohérence des politiques au service du développement, l'amélioration de l'assistance technique et le rôle de l'aide communautaire par rapport à l'ensemble de l'aide extérieure de l'UE.

Une définition plus simple et plus pointue des deux volets facilitera en outre la planification et la présentation de notre travail : un premier volet consacré à la Commission européenne et à ses programmes et instruments, et un deuxième volet consacré à l'ensemble de l'UE, c'est-à-dire à l'ensemble des dispositifs d'aide extérieure de la Commission européenne et des États membres de l'UE.

Pour aborder ce processus politique, nous allons devoir largement puiser dans notre connaissance et notre expérience des arcanes de la coopération au développement de l'UE. Nous allons aussi devoir nous servir de nos réseaux de contacts dans les pays ACP et de l'UE.

## 6 Résultats escomptés

Voyez les tableaux pour un résumé des résultats escomptés.

### 1. La stratégie UE-Afrique

En termes d'impact global, nous voudrions qu'au travers du premier processus politique, la stratégie UE-Afrique devienne plus efficace et bénéficie du soutien des institutions africaines et européennes. Nous escomptons obtenir que :

- i. les informations relatives à la stratégie UE-Afrique soient largement disponibles
- ii. les principaux acteurs s'impliquent beaucoup plus dans le débat sur la stratégie et dans sa mise en œuvre.

Nous espérons également restaurer un équilibre entre les acteurs africains et européens en renforçant les capacités des institutions de l'UA.

### 2. L'efficacité de l'aide extérieure de l'UE

En termes d'impact global, nous voudrions en l'occurrence que l'aide de l'UE soit plus unifiée, plus efficace et plus en phase avec les besoins des pays ACP, conformément aux préceptes de l'agenda de Paris. Nous voudrions pour ce faire engranger deux résultats :

- i. un renforcement des capacités des acteurs qui utilisent le FED sur le terrain et une harmonisation du FED proprement dit par rapport à l'agenda de Paris, de sorte que d'autres acteurs européens comme les États membres soient plus enclins à harmoniser leur aide bilatérale avec les programmes financés par le FED ;
- ii. une plus grande prédisposition des États membres de l'UE à rechercher une véritable complémentarité et une répartition efficace du travail entre leurs programmes bilatéraux et avec l'aide extérieure de l'UE.

**Tableau 1 : Résumé du programme**

Premier processus politique : la stratégie UE-Afrique		
Problématique générale	La stratégie UE-Afrique est appelée à devenir le cadre de référence de l'appui fourni par l'UE à l'Afrique dans divers domaines comme le développement, la sécurité, le développement économique et la migration. Pour que cette stratégie soit couronnée de succès, plusieurs failles importantes doivent néanmoins être comblées.	
Volets	Premier volet : la stratégie conjointe UE-Afrique et l'exécution de cette stratégie côté UE	Deuxième volet : l'appui aux institutions de l'UA dans leurs relations avec l'UE
Problème	La société civile et les États membres de l'UE ne s'impliquent que partiellement dans la stratégie UE-Afrique et on ne voit pas encore très bien comment elle sera mise en œuvre au titre d'une stratégie qui engage <i>l'ensemble de l'Europe</i> . Les liens avec les interlocuteurs africains sont limités, ce qui peut nuire à l'efficacité de cette stratégie.	Les institutions de l'UA et les CER ne connaissent pas suffisamment l'UE (c.-à-d. la Commission européenne et les États membres) et ses politiques relatives à l'Afrique. Leur aptitude à étendre leurs connaissances est limitée. Cela réduit d'autant leur aptitude à exploiter pleinement le potentiel de leurs relations avec l'UE.
Acteurs essentiels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• États membres de l'UE et Commission européenne</li> <li>• Institutions de l'UA</li> <li>• Acteurs non étatiques de l'UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions de l'UA</li> <li>• Communautés économiques régionales et NEPAD</li> </ul>
Plan d'action		
<i>A. Appui direct à la facilitation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apporter un suivi à la consultation sur la stratégie UE-Afrique</li> <li>• Promouvoir un débat sur les modalités de recoupement entre les politiques africaines de la Commission européenne et des États membres, afin d'unifier la stratégie</li> <li>• Promouvoir un débat sur la mise en œuvre et le suivi de la stratégie conjointe</li> <li>• Soutenir la mise en œuvre de la stratégie sur une base sectorielle sélective</li> <li>• Soutenir financièrement le projet de prévention des conflits de la CEEAC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aider les fonctionnaires de la Commission de l'UA dans leurs relations avec la Commission européenne et les États membres de l'UE</li> <li>• Soutenir les CER dans leurs relations avec l'UE</li> </ul>
<i>B. Recherche, gestion du savoir</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acquérir une parfaite maîtrise des impératifs de mise en œuvre de la stratégie conjointe UE-Afrique</li> <li>• Documents de communication et d'information sur la stratégie UE-Afrique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aider les fonctionnaires de la Commission de l'UA à repérer les problèmes et leurs éventuelles solutions</li> <li>• Identifier les problèmes qui existent au sein de l'UE et qui affectent les relations entre l'UE et l'UA et favoriser un débat sur ces problèmes au sein de l'UE</li> </ul>
<i>C. Partenariats stratégiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voir quel pourrait être le champ de collaboration et de débat à propos du suivi de la mise en œuvre de la stratégie conjointe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étudier la question d'un réseau des <i>Amis de l'UA</i></li> <li>• Acteurs non étatiques et instituts de recherche africains qui s'intéressent aux relations entre l'Europe et l'Afrique</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Repérer les acteurs non étatiques européens et africains qui s'intéressent à cette consultation (ONG et instituts de recherche politique, par ex.)</li> <li>Exemples précis : SAIIA et SA-ISS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir la Commission de l'UA en facilitant certains pans du développement institutionnel</li> </ul>
Produits attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Série de débats</li> <li>Publications</li> <li>Site Internet de débat</li> <li>Bulletin d'information électronique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intermédiaire informel</li> <li>Réalisation d'outils de communication et de renforcement des capacités adaptés à l'UA : <ul style="list-style-type: none"> <li>Notes de synthèse et numéros d'En Bref</li> <li>Bulletin d'information électronique UE-Afrique et discussions électroniques</li> <li>Sessions d'information</li> <li>Documents de réflexion</li> </ul> </li> </ul>
Résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les informations relatives à la stratégie conjointe sont largement disponibles et utilisées par les acteurs essentiels des politiques de développement</li> <li>Les États membres de l'UE s'investissent davantage dans la stratégie conjointe</li> <li>Action conjointe pour la mise en œuvre de la stratégie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Commission de l'UA et les CER sont mieux informés des projets de coopération que l'UE veut mener avec elle</li> <li>L'UA est davantage en mesure de présenter ses propres priorités à la Commission européenne dans les formes qui conviennent aux fonctionnaires de la Commission</li> </ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>La stratégie UE-Afrique devient une stratégie de <i>toute l'Europe</i></li> <li>Lien avec le débat de l'UA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'UA et les CER se débrouillent mieux dans leurs discussions avec l'UE</li> </ul>
Risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un budget extérieur peut s'avérer nécessaire pour une partie de ce travail, en fonction de son ampleur</li> <li>Manque de volonté politique chez les acteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difficultés à identifier les partenaires africains</li> <li>Éventuelles luttes intestines du côté de l'UA</li> <li>Problèmes de capacité au sein des institutions de l'UA</li> </ul>
Impact global	La stratégie UE-Afrique est une stratégie plus efficace qui bénéficie du soutien des institutions européennes et africaines	

<b>Deuxième processus politique : l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE</b>		
<b>Problématique générale</b>	<p>Le <i>Consensus européen</i> permet de cadrer la mise en place d'une aide extérieure européenne plus unifiée et plus efficace. L'actuelle multiplicité des procédures et des programmes d'aide (bilatéraux et communautaires) de l'UE nuit à l'efficacité de l'effort déployé collectivement par l'Union. Les procédures de la Commission européenne sont particulièrement lourdes et difficilement conciliables avec celles des États membres. Cette situation se traduit par une charge de travail importante pour les gouvernements ACP et n'incite guère les États membres de l'UE à rendre leur action plus complémentaire. Pour sa part, la Déclaration de Paris exhorte la Commission européenne et les États membres de l'UE à réexaminer ces questions et à accroître l'efficacité de l'aide de l'UE. La préparation de la réunion d'Accra où l'on dressera un premier bilan de la Déclaration de Paris, la mise en œuvre du processus aide pour le commerce après la conclusion des APE et la mise en œuvre de la stratégie UE-Afrique seront autant d'occasions d'aborder la question de l'efficacité de l'aide de l'UE.</p> <p>Les modalités permettant de promouvoir une véritable appropriation de ce débat sur l'efficacité par le Sud seront au cœur de nos préoccupations.</p>	
<b>Volets</b>	<b>Premier volet : l'efficacité de l'aide extérieure de l'UE</b>	<b>Deuxième volet : promouvoir une aide extérieure de l'UE plus efficace et plus unifiée</b>
<b>Problème</b>	L'aide de l'UE a une image d'inefficacité, qui tient en grande partie à la lourdeur des procédures du FED. Celles-ci sont également perçues comme un obstacle à l'harmonisation avec l'agenda de Paris et à la mise en œuvre de ce dernier. Les procédures bureaucratiques réduisent aussi le niveau d'appropriation par les fonctionnaires des ACP.	Les États membres de l'UE avancent à pas de tortue dans la mise en place d'une approche réellement commune de l'aide extérieure. Or l'agenda de Paris exhorte les bailleurs, dont l'UE, à réaliser des progrès dans les domaines de la programmation conjointe, de l'harmonisation et de l'alignement.
<b>Acteurs essentiels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismes publics ACP (Ordonnateurs nationaux et régionaux, par ex.)</li> <li>• Commission européenne</li> <li>• Secrétariat ACP</li> <li>• Cour des comptes européenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• États membres de l'UE</li> <li>• Commission européenne</li> <li>• Acteurs de la société civile</li> </ul>
<b>Plan d'action</b>		
<b>A. Appui direct à la facilitation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communiquer et faciliter le dialogue entre les différents acteurs</li> <li>• Susciter un débat autour de la valeur ajoutée et de l'efficacité de l'aide de l'UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promouvoir un dialogue entre les acteurs</li> <li>• Facilitation et rôle d'intermédiaire</li> </ul>
<b>B. Recherche, gestion du savoir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aider les acteurs ACP à se servir du FED et apprendre quelles sont les difficultés de mise en œuvre du FED</li> <li>• Promouvoir un dialogue et un débat entre les ACP (Ordonnateurs nationaux et régionaux, etc.) et la Commission européenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyses et recherches de terrain examinant la portée pratique d'un renforcement de la complémentarité, de l'harmonisation et de l'alignement, les leçons apprises, etc.</li> <li>• Information et communication</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effectuer des recherches de base sur certains sujets (ex. : programmation glissante, modalités de l'aide, assistance technique &amp; coopération technique et gestion de l'aide)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Numéro annuel d'En Bref intitulé « Défis » et jetant un regard prospectif sur le contexte des actions extérieures</li> <li>Numéros d'En Bref et documents de discussion</li> <li>3C : mutualisation des connaissances</li> </ul>
<i>C. Partenariats stratégiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaborer et assurer le suivi d'un agenda de partenariat avec les institutions ACP</li> <li>Certaines organisations ACP et d'autres acteurs (comme le CDI)</li> <li>Instituts de recherche africains (ou d'autres ACP) / acteurs non étatiques qui s'intéressent au FED</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réseau d'instituts de recherche européens intéressés par un travail de nature politique sur les programmes et la politique de développement de l'UE</li> <li>Instituts de recherche africains intéressés par les relations UE-Afrique</li> <li>Institutions ACP</li> </ul>
Produits attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Appui technique au bureau ACP</li> <li>Séminaires et séances d'information</li> <li>Publications</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hebdomadaire E-Alert</li> <li>Notes de synthèse</li> <li>Numéros d'En Bref et documents de discussion</li> <li>Séminaires et réunions de dialogue</li> </ul>
Résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un meilleur usage du FED par les pays ACP</li> <li>Un plus grand enthousiasme des États membres de l'UE vis-à-vis de la coordination avec les instruments de l'UE (FED, PIN/PIR, ICDCE, IEVP, etc.)</li> </ul>	La Commission européenne et les États membres de l'UE tiennent leurs engagements en matière de complémentarité et de division du travail
Impact	L'aide de l'UE répond davantage aux préoccupations des ACP. Les procédures de gestion de l'aide de l'UE sont alignées sur l'agenda de Paris	Le système d'aide de l'UE s'oriente vers plus de complémentarité. La Commission européenne et les États membres essaient d'arriver à une vraie division du travail, à une plus grande harmonisation et à un plus grand alignement
Risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difficulté à arriver à un niveau de proximité qui permette d'en apprendre suffisamment</li> <li>Manque de volonté politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une opposition constante à une plus grande complémentarité fait capoter le processus</li> <li>Manque de volonté politique</li> </ul>
Impact global	Conformément aux préceptes de l'agenda de Paris, l'aide extérieure de l'UE est plus unifiée, plus efficace et plus en phase avec les besoins des pays ACP, à la fois au plan général et dans le contexte particulier de l'aide pour le commerce et de la mise en œuvre de la stratégie UE-Afrique.	

## 2 Programme coopération économique et commerciale

### 2.1 Introduction et contexte politique

#### Rapide ébauche du contexte politique mondial ACP-UE

La manière dont le commerce et les questions liées au commerce peuvent agir en faveur du développement durable est au cœur des débats internationaux sur les politiques de développement et sur les relations Nord-Sud. Dans les pays en développement, le commerce et les questions réglementaires, institutionnelles, de production et d'infrastructure qui s'y rattachent deviennent des éléments majeurs des stratégies nationales de développement économique et de la coopération économique avec des partenaires internationaux, communauté des bailleurs incluse. Faire des échanges commerciaux et des questions liées au commerce un instrument efficace de la promotion du développement durable est un objectif explicite des politiques de croissance économique, d'intégration régionale, de lutte contre la pauvreté et de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Cet objectif se reflète en particulier dans l'importance croissante de nombreuses négociations internationales portant sur le commerce qui se déroulent actuellement au sein d'instances bilatérales, régionales et multilatérales. Pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, parallèlement aux entretiens bilatéraux et régionaux sur l'intégration économique et commerciale, les principales enceintes de négociation commerciale sont le cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les nouveaux accords de partenariat économique (APE) conclus avec l'Union européenne (UE).

Le programme Coopération économique et commerciale s'inscrit dans le contexte du débat mondial sur : les stratégies visant à un véritable développement économique ; la libéralisation du commerce mondial et développement ; les entretiens commerciaux du cycle de développement de Doha (OMC) ; et les processus d'intégration régionale.

#### 2.1.1 Les enjeux politiques majeurs dans une perspective ACP-UE

En ce qui concerne la coopération commerciale ACP-UE, le principal défi politique consiste à concevoir un cadre de partenariat évolutif qui soit un outil efficace de développement durable. Les pays ACP craignent que, avec la nouvelle vague de libéralisation, les profits abstraits sur le long terme des partenaires les plus pauvres passent par des coûts élevés sur le court terme : perte de recettes fiscales et autres coûts de restructuration, perte de la marge de manœuvre laissée aux stratégies nationales de développement, perte des marges commerciales préférentielles et frais inhérents aux processus onéreux d'harmonisation de la législation, en particulier dans le domaine de la normalisation et de la facilitation des échanges. Ils redoutent notamment que, sans mesures d'accompagnement ni appui réel pour éliminer les difficultés au plan de l'offre et booster la compétitivité des économies ACP, les réformes internes liées au commerce et l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers n'engendrent ni développement économique ni réduction de la pauvreté. En tant que partenaire majeur de la plupart des pays ACP pour le commerce et la coopération au développement, l'UE doit relever le défi de garantir, avec l'Accord de partenariat de Cotonou et les nouvelles relations commerciales définies dans le cadre des négociations des APE, que l'aide future et la libéralisation des échanges commerciaux seront guidées par des politiques cohérentes en matière de commerce et de développement, grâce auxquelles le partenariat ACP-UE sera plus apte à faire régresser la pauvreté.

Les négociations des APE devaient s'achever fin 2007, conformément aux engagements pris par les parties UE et ACP à l'Accord de Cotonou et à l'OMC. La plupart des pays et régions ACP n'ont toutefois pas été en mesure de conclure un APE complet dans les délais impartis. Ils ont donc choisi de prolonger les négociations en 2008 pour être sûrs d'arriver à un résultat satisfaisant. Avant la fin de 2007, quelques pays et sous-régions ont mis en place un accord intérimaire qui reprend les éléments essentiels d'un APE (notamment l'accès réciproque aux marchés pour les biens, conformément aux règles de l'OMC) et ont reporté les autres éléments à 2008 (ou au-delà). Il va de soi que pour les pays et sous-régions qui ont mis en place un tel accord, sa mise en œuvre et son impact seront des sujets primordiaux.

### 2.1.2 Les enseignements tirés du passé

Grâce aux activités conduites dans le passé, nous savons que les négociations sur les APE sont très techniques, donc pas faciles, et politiquement très sensibles. Le travail de l'équipe du programme a consisté principalement à fournir des informations et à faciliter un dialogue sur le processus des négociations des APE et sur le lien entre commerce et développement, notamment en vue d'élaborer des stratégies d'aide pour le commerce. Plus les négociations s'intensifiaient, plus nous avons reçu des demandes d'éclairage technique, qui sortaient parfois de notre champ de compétence. Pour relever ce défi, nous avons :

- i. concentré nos apports sur les questions liées à des processus (les révisions des APE, l'aide pour le commerce, par exemple) et sur un petit nombre de questions thématiques (le suivi des APE, par exemple, ou encore les aspects juridiques liés à la conclusion des APE) ;
- ii. tiré plus systématiquement parti de l'expertise disponible au sein de notre réseau (à propos des règles d'origine et en matière d'agriculture, par exemple). Une fois les APE adoptés, ce seront les problèmes de mise en œuvre qui seront prépondérants, eu égard notamment aux mesures d'accompagnement et à l'aide au développement devant permettre aux pays et aux régions ACP de tirer parti de tout nouvel accord.

Il s'ensuit que le programme Coopération économique et commerciale devra s'appuyer sur ses connaissances internes et sur son vaste réseau d'intervenants des ACP et de l'UE pour expliquer et évaluer les APE, leur mise en œuvre et leurs éventuelles répercussions, surtout dans la sphère du développement. Nous devons plus systématiquement tenir compte du contexte dans lequel les APE sont mis en œuvre (conjuncture économique, institutions, politiques et capacités existantes) et des indispensables réformes envisagées dans le cadre des stratégies de développement définies par chaque pays ou région ACP. Pour ce faire, nous nous appuierons sur notre travail autour du suivi des APE, de l'aide pour le commerce et de l'efficacité de l'aide en général et nous engagerons de nouvelles actions eu égard aux mesures d'ajustement et à l'aide au développement en faveur des APE, en mettant plus particulièrement l'accent sur la dimension régionale.

Nous nous efforcerons également de développer et de consolider nos partenariats avec des institutions et des organismes régionaux, en particulier des organismes régionaux africains, dont l'action est complémentaire de la nôtre.

### 2.2 Objectif général

Compte tenu des principaux enjeux et opportunités politiques précités, l'objectif général du programme Coopération économique et commerciale sera de contribuer, de façon non partisane, au développement et à la mise en œuvre d'un régime économique et commercial ACP-UE qui favorise le développement durable et l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.

Notre intention est de nous concentrer sur le *processus politique* de conclusion et de mise en œuvre des *Accords de partenariat économique* ou des dispositifs commerciaux alternatifs conclus entre l'UE et les sous régions et pays ACP. Notre principal objectif est de servir d'intermédiaire informel, de proposer des analyses politiques, des informations pertinentes et de renforcer les capacités des parties prenantes de la coopération économique et commerciale ACP-UE en 2008-2009. La poursuite des négociations et la mise en œuvre des APE et des thèmes y afférents retiendront particulièrement notre attention. Nous étudierons aussi les problèmes soulevés par les réformes et les ajustements indispensables à un développement durable et à l'allègement de la pauvreté, notamment au travers des processus d'intégration régionale et d'une véritable aide au développement, sans lesquels les APE seraient vains.

### 2.3 Approche

Les négociations relatives aux Accords de partenariat économique entre l'UE et les six régions ACP autoprotégées devaient officiellement s'achever fin 2007. Quelle que soit la date à laquelle elles se clôtureront finalement, elles devraient déboucher sur la signature d'accords de libre-échange (ALE) propices au développement et compatibles avec l'OMC entre chacune des six sous régions ACP et l'UE. À l'évidence, les APE présentent à la fois des risques et des opportunités pour les pays et régions ACP. Des deux côtés de la table, on s'est engagé à ce que les APE soient avant tout des

outils de développement propices à l'intégration régionale des ACP, à la réduction de la pauvreté et à l'intégration de leurs économies dans l'économie mondiale. Le succès des négociations passe autant par le respect de cet engagement que par la mise en œuvre des mesures d'appui et d'ajustement qui les accompagnent. Les acteurs des ACP et de l'UE sont en effet de plus en plus conscients que la réussite dépendra aussi de leur aptitude à mettre les APE en œuvre tout en se ménageant suffisamment de flexibilité (ou « d'espace politique ») pour poursuivre les stratégies de développement qui leur conviennent et, le cas échéant, ajuster les APE, ainsi que de leur aptitude à concevoir des mesures d'accompagnement appropriées et à fournir un appui aux APE et à l'ensemble de l'agenda des réformes.

Il n'est pas certain que tous les pays ACP concluent des APE. Il se peut que certains pays ou régions ACP refusent de signer un accord, et que d'autres optent pour un accord temporaire (intérimaire) assorti d'un volet sur l'accès réciproque aux marchés des biens pour se conformer aux règles de l'OMC et d'un cadre de poursuite des négociations sur les autres questions après 2007. Le programme Coopération économique et commerciale devra par conséquent continuer de couvrir l'ensemble des négociations APE qui se poursuivront en 2008. Il s'agira en outre d'expliquer le contenu et les répercussions probables des accords effectivement signés.

Notre intention est de nous concentrer sur la phase de mise en œuvre des APE. Les règles et les négociations commerciales sont, certes, des éléments clés des stratégies commerciales et de développement, mais il est peu probable que les pays ACP profitent des échanges si aucune véritable amélioration n'est apportée aux politiques d'accompagnement et aux initiatives de coopération au développement (ex. : des services douaniers efficaces et modernes, des ports et des routes, des infrastructures et des institutions qui répondent aux normes des marchés à l'exportation, des informations sur les marchés, etc.).

Pour que le commerce devienne un véritable outil de promotion du développement durable, il faudra en outre renforcer les institutions ACP. Nous allons par conséquent étoffer et consolider notre démarche autour de la mise en œuvre et de l'impact des APE, de même que de l'aide au développement et des ajustements nécessaires. Ce faisant, nous allons améliorer notre stratégie de renforcement des capacités à long

terme et accentuer notre soutien à certaines institutions (régionales) en charge des politiques de commerce et de développement de même qu'à certaines organisations du secteur privé ACP et, par voie de conséquence, diminuer les informations et conseils techniques à court terme que nous apportons à l'ensemble des acteurs des ACP et de l'UE.

### 2.3.1 Les deux processus politiques axiaux

Pour toutes ces raisons, nous avons décidé de nous concentrer sur deux processus politiques interdépendants :

#### **Premier processus politique : la négociation et la conclusion des APE**

Les négociations sur les APE devaient s'achever fin 2007, mais la plupart d'entre elles se poursuivront en 2008 et au-delà. Nous continuerons à diffuser les informations et à faciliter le dialogue autour de ce processus dans le cadre des processus d'intégration régionale dans les pays ACP en général, et d'Afrique en particulier. Nous nous efforcerons aussi d'expliquer les résultats des négociations et les agendas en suspens, de même que les effets escomptés des APE ou de tout accord alternatif.

#### **Deuxième processus politique : la mise en œuvre des APE et l'aide au développement en faveur des APE**

Un processus complémentaire des politiques de développement porte sur la mise en œuvre des APE et des mesures qui les accompagnent en matière d'échanges commerciaux et de développement, en mettant l'accent sur les processus régionaux et sous-régionaux. Nous nous attacherons à soutenir la définition de cadres de suivi des APE et à contribuer à recenser et à accroître l'efficacité de mesures d'accompagnement et d'une aide au développement appropriées en faveur des APE, notamment en Afrique.

### 2.3.2 Le cadre institutionnel ACP-UE

Le cadre institutionnel ACP-UE du programme Coopération économique et commerciale est défini par *l'Accord de partenariat de Cotonou*, et plus particulièrement par les chapitres relatifs à la coopération économique et commerciale qui annoncent la négociation d'APE au titre de nouveaux accords de libre-échange axés sur le développement et conformes aux règles de l'OMC. L'Accord de partenariat de Cotonou fait égale-

ment référence à la nécessité d'établir un lien entre le commerce et le développement dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC. L'UE s'est pour sa part engagée, notamment dans le cadre du *cycle de développement de Doha* et de sa *stratégie pour l'Afrique*, à muer les échanges en un instrument au service du développement durable et de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

En facilitant l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et en s'appuyant sur les initiatives d'intégration régionale, les APE doivent stimuler le développement économique et la croissance des exportations, et ainsi favoriser le développement durable et l'allègement de la pauvreté. Tous les acteurs ne sont cependant pas convaincus que les APE aboutiront bel et bien à ce changement. Il s'agira donc de veiller à ce que la dimension développement prévale dans la mise en œuvre des APE et qu'elle soit liée au processus de réforme dans les pays et régions ACP. Le désir d'étudier les corrélations entre le commerce et le développement s'amplifie au niveau international, eu égard notamment à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, à la stratégie conjointe UE-OMC de l'aide pour le commerce, à la stratégie UE-Afrique et aux éventuelles avancées dans le cycle de Doha à l'OMC.

### 2.3.3 Les principaux acteurs politiques ACP-UE

Par rapport aux processus identifiés, nous avons recensé beaucoup d'acteurs essentiels, qui travaillent pour les institutions et missions situées à Bruxelles, au niveau régional et sous régional des ACP, y compris pour des instances intergouvernementales, ou encore pour un large éventail d'acteurs non étatiques. Nous continuerons de cibler plus particulièrement les instances et acteurs régionaux des ACP, surtout (mais pas uniquement) en Afrique, et nous essaierons par ce biais de resserrer les liens avec les institutions et forums régionaux, y compris avec les représentants de la société civile et du secteur privé, de même qu'avec des institutions du savoir. En parallèle et conformément aux grandes priorités du Centre, nous accorderons une attention particulière aux acteurs de l'Union africaine, y compris aux Communautés économiques régionales (CER) récemment constituées. Nous poursuivrons nos relations avec les fonctionnaires des gouvernements européens, en particulier ceux qui travaillent pour les agences de développement, de manière à repérer les bonnes pratiques et les bonnes politiques d'appui aux pays et régions ACP pour toutes les questions liées au commerce et aux APE.

### 2.3.4 Les opportunités et les difficultés

Compte tenu de ce qui précède, nous avons l'occasion de promouvoir un dialogue mieux documenté et plus régulier sur la dimension 'développement' potentielle des APE, qui mette l'accent sur

- i. un véritable suivi de la mise en œuvre et de l'impact des APE ;
- ii. les mesures d'accompagnement et la mise en œuvre efficace de l'aide au développement. (l'aide pour le commerce, par exemple).

L'amplification de la recherche, du dialogue, de la communication et du renforcement des capacités, en complément des activités traditionnelles du programme Coopération économique et commerciale et soutenue par les immenses compétences du Centre en matière de renforcement des capacités, de politique de développement et de développement institutionnel, est le meilleur moyen de maximiser l'impact du programme. Nous nous attacherons en particulier à renforcer les capacités sur le long terme, notamment au plan régional, et à tenir compte du besoin de participation de la société civile et du secteur privé. Étant donné que les APE font partie intégrante du commerce et du développement, mais que l'intégration régionale et les négociations de l'OMC sont aussi en rapport étroit avec le commerce et le développement, notre travail ne se limitera pas aux APE. La principale incertitude concerne le type d'accord qui sera signé entre les pays ACP et les pays de l'UE (un APE complet, un APE intermédiaire assorti d'un calendrier ou pas d'APE du tout, avec ou sans possibilité de reprise des négociations, auquel cas il faudra trouver des solutions alternatives). La portée et la complexité des questions, et le nombre des acteurs impliqués risquent de limiter l'impact de notre action dans les processus sélectionnés.

### 2.3.5 Les acteurs politiques et les niveaux d'intervention

Conscients des opportunités et des difficultés précitées, nous resterons en dialogue permanent et systématique avec les organisations et les individus des ACP et de l'UE associés aux négociations commerciales ACP-UE, en mettant plus particulièrement l'accent sur les régions ACP. Notre travail se déterminera essentiellement en fonction des demandes, en veillant à avoir des relations et des liens de travail étroits avec les organisations régionales qui ont inté-

rêt à travailler avec nous sur le long terme. Nous nous efforcerons de nouer des partenariats à long terme, surtout avec les experts ACP et les centres d'excellence en matière de commerce.

### 2.3.6 L'approche du processus

Par ce processus, nous allons chercher à soutenir les pays et régions ACP dans les efforts qu'ils déploieront pour conclure et mettre en œuvre un nouveau partenariat économique avec l'Europe qui soit propice à leur développement. Nous devons pour ce faire analyser les mesures d'accompagnement et les processus de coopération au développement. Nous nous emploierons à faciliter le dialogue sur les échanges ACP-UE entre les principaux acteurs, au rang desquels les organisations régionales, les gouvernements, le secteur privé et la société civile. Nos outils pour y parvenir seront des recherches conjointes, la formation de plateformes pour les publications ainsi que le développement de sites Internet et de bases de données d'experts en problématiques commerciales.

Ci-dessous, quelques stratégies de renforcement des capacités qui nous permettront de travailler avec les acteurs essentiels des politiques de développement :

#### A. *Appui direct à la facilitation*

Promouvoir une réflexion imaginative et la création de coalitions entre spécialistes et décideurs des ACP et de l'UE en soutenant le dialogue et la mise en réseau autour d'un cadre commercial favorable au développement, de la coopération économique, des mesures d'accompagnement et de l'aide au développement en faveur des APE.

#### B. *Recherche stratégique, gestion du savoir, mise en réseau et information*

- a. Suivre la mise en œuvre des partenariats commerciaux et de développement aux niveaux régionaux et sous régionaux et en informer les acteurs.
- b. Effectuer des recherches pratiques et de nature politique sur la coopération économique et commerciale, le renforcement des capacités et l'aide au développement en faveur des APE, de manière à faire ressortir les scénarios de partenariat et/ou de changement politique.

- c. Au travers d'échanges d'information réguliers, tenir les principaux acteurs politiques des ACP et de l'UE au courant de la conclusion, de la mise en œuvre et de l'impact des APE et des réformes qui les accompagnent.

#### C. *Partenariats stratégiques pour soutenir le développement institutionnel*

Nouer des partenariats fonctionnels avec les principales institutions de sorte que les acteurs des ACP et de l'UE produisent, mutualisent et utilisent les informations qui concernent les APE.

Tout le défi consistera ici à mobiliser et à renforcer les capacités existantes en vue de leur pérennisation. Nous apporterons un soutien stratégique aux processus de renforcement des capacités novateurs qui ne se limitent pas à des interventions *ad hoc*.

Nous allons aussi redoubler d'efforts pour former des partenariats privilégiés avec des organisations du savoir européennes et de la région ACP (d'Afrique en particulier), dont les activités sont complémentaires des nôtres. Pour ce faire, nous allons mener des actions conjointes sous l'égide du *Réseau Nord-Sud sur la formation, la recherche et les politiques relatives au commerce et au développement*, qui est une de nos initiatives (voir le point 4.a.C ci-après).

Parmi les institutions du Sud avec lesquelles nous comptons intensifier notre partenariat, citons le CTA (Centre technique de coopération agricole et rurale ACP-UE), Africa Resource Centre of the Consumer Unity & Trust Society (CUTS) - bureaux de Lusaka et de Londres - International Lawyers and Economists against Poverty (ILEAP), South Africa Institute for International Affairs (SAIIA) et le South Centre ; citons aussi des institutions européennes du savoir comme le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD), Overseas Development Institute (ODI) et d'autres centres politiques et de recherche comme le Centre d'études comparatives d'intégration régionale de l'Université des Nations unies (UNU-CRIS) ou le German Development Institute.

### 2.3.7 Les motivations de nos choix

L'approche que nous venons de décrire s'appuie sur les solides compétences du Centre en matière de

commerce, de renforcement des capacités, de politique de développement et de développement institutionnel. Elle profitera de l'expertise du Centre dans les matières développementales et l'accentuera en contribuant :

- à renforcer les capacités des acteurs ACP ;
- à concevoir des mesures de développement efficaces pour accompagner la libéralisation des échanges ;
- à réfléchir aux mesures qui devraient être prises pour s'attaquer au problème des contraintes de capacité du côté de l'offre ;
- à améliorer la performance des bailleurs, ce qui, au final, sera bénéfique pour l'efficacité de l'aide internationale ;
- à promouvoir un débat international sur la relation entre commerce et développement.

Compte tenu du statut spécifique et de la valeur ajoutée du Centre en tant que fondation indépendante, le *programme Coopération économique et commerciale* trouvera essentiellement sa valeur ajoutée dans le fait :

- i. d'informer les régions ACP des changements de politique et de gestion du côté de l'UE et de leurs implications sur le commerce régional, l'intégration régionale, et l'appui des bailleurs ;
- ii. de permettre aux régions ACP de faire le point sur la conclusion des APE, leur mise en œuvre et leur impact, au travers d'un échange informel d'informations ;
- iii. de préciser et de systématiser les aspects techniques de la conclusion et de la mise en œuvre des APE et des corrélations entre commerce et développement.

## 2.4 Activités et produits

Le Tableau 1 résume les activités et produits attendus pour chacun des sous-processus. Chaque processus fera l'objet d'un bilan régulier afin de déterminer les actions nécessaires à sa poursuite. Les produits devront être aussi politiques, pratiques et accessibles que possible.

Le programme Coopération économique et commerciale se déclinera en quatre grands pôles d'activité :

### **Premier processus politique : la négociation et la conclusion des APE**

1. Travail d'information et d'explication des négociations des APE, de leur conclusion, de leur contenu et de leurs éventuelles conséquences

### **Deuxième processus politique : la mise en œuvre des APE et l'aide au développement en faveur des APE**

2. Suivi de la mise en œuvre et de l'impact des APE : contribuer à repérer les grands principes, les conjonctures institutionnelles, les mécanismes, les modalités et à se servir des résultats de cet exercice de suivi ;
3. Appui à l'aide pour le commerce dans le cadre de la mise en œuvre des APE : nous allons nous concentrer sur l'efficacité de l'aide des APE (sur la base de la Déclaration de Paris) et sur les modalités d'appui à leur mise en œuvre et à celle des réformes et des ajustements qui les accompagnent ;
4. Développement du *Réseau Nord-Sud sur la formation, la recherche et les politiques relatives au commerce et au développement*, au travers d'activités conjointes, de collectes de fonds, de facilitation des échanges, de diffusion des informations et des résultats, et d'un travail de mise en réseau.

Pour ce faire, nous allons appliquer les stratégies de renforcement des capacités suivantes :

- A. *Facilitation directe du dialogue, de la consultation et de la mise en réseau* entre acteurs ACP et entre acteurs européens et ACP, à propos de la préparation des APE, de leur phase de négociation et des mesures d'accompagnement. Nous mettrons l'accent sur le niveau régional et sous régional et sur le lien entre aide et commerce. Nous fournirons également des conseils et mènerons des activités stratégiques orientées vers les politiques dans des domaines clés du commerce et du développement, de l'intégration régionale et du renforcement des capacités en matière économique et commerciale.
- B. Il y aura une montée en puissance *de la recherche stratégique, de la gestion du savoir, de la mise en réseau et des services d'information* se

rapportant à la négociation et à la mise en œuvre des nouveaux dispositifs commerciaux entre les ACP et l'UE. Pour ce faire, nous allons publier des documents imprimés ou électroniques, notamment le mensuel *Éclairage sur les négociations*, publier des bulletins d'information électroniques (à savoir l'hebdomadaire *ECDPM E-Alert* et le mensuel *acp-eu-trade.org*), prendre part aux événements consacrés aux APE et diffuser ces informations sur l'Internet ([www.ecdpm.org/trade](http://www.ecdpm.org/trade) et [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org), par exemple).

Nous allons constituer et entretenir une base de connaissance autour d'un ensemble de sujets, parmi lesquels :

- les processus d'intégration régionale entre pays ACP en général, et d'Afrique en particulier, les accords commerciaux régionaux Nord-Sud ;
- le fonctionnement et le développement du système d'échange multilatéral, et plus particulièrement le Cycle de Doha et l'agenda de développement de l'OMC ;
- le débat international sur le lien entre commerce et développement, l'efficacité de l'aide et le renforcement des capacités en matière de commerce.

#### C. *Partenariats stratégiques pour soutenir le développement institutionnel des acteurs clés des ACP*

Nous allons redoubler d'efforts pour former des partenariats privilégiés avec des organisations du savoir, situées en Europe et dans les régions ACP (en Afrique en particulier), dont l'action est complémentaire de la nôtre. Outre nos partenariats existants (voir le point 3.f), nous envisageons de mener plusieurs activités conjointes sous l'égide du *Réseau Nord-Sud sur la formation, la recherche et les politiques relatives au commerce et au développement*. Ce réseau, fondé à l'initiative du Centre, et ouvert à tous, est actuellement composé des institutions suivantes :

- le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)
- la faculté de commerce et de gestion de l'Université de Dar-Es-Salaam
- le centre multidisciplinaire d'excellence en

commerce et en développement de l'Université de Maurice

- l'école d'économie de l'Université de Nairobi
- le Centre africain de politique commerciale (CAPC) de la Commission des Nations unies pour l'Afrique (CEA)
- le Centre pour le développement et la coopération internationale de l'Université de Pavie (Italie)
- l'unité politique commerciale internationale de la London School of Economics (LSE)
- avec le soutien informel de l'Institut de la Banque mondiale.

L'objectif premier de ce réseau est de constituer dans les pays ACP un corps de professionnels aptes à fournir des conseils avisés en matière de commerce et de politique de développement. Pour atteindre son but, le réseau s'emploie à renforcer les liens entre les milieux européens et ACP qui s'occupent de politique, de recherche et de formation dans le domaine du développement et du commerce. Le réseau poursuit les objectifs suivants :

- mettre en place un réseau Nord-Sud autour de la politique, de la formation et de la recherche en matière de commerce et de développement, qui regroupe des universités et des institutions à vocation politique d'Europe et des pays ACP ;
- renforcer les capacités des chercheurs, professeurs et spécialistes des instances publiques et des ONG des ACP par des formations universitaires et sur le tas ;
- faciliter le dialogue et les échanges d'information entre chercheurs européens et des pays ACP par le biais de programmes de recherche conjoints, d'échanges de personnel et d'autres initiatives ;
- mieux éclairer les prises de décision en Europe et dans les pays ACP, en créant des mécanismes de dialogue et commentaire entre chercheurs et décideurs.

Parmi les produits attendus figurent l'amélioration de certaines capacités d'acteurs européens et des ACP ainsi que des initiatives visant à favoriser la mutualisation des expériences et les liens transversaux (voyez le Tableau 1).



Nous travaillerons de concert avec le programme 'Politique de développement et relations internationales' du Centre, notamment sur la question de l'efficacité de l'aide dans le contexte de l'aide pour le commerce, en relation avec l'aide au développement pour les APE. Les synergies avec les autres programmes se déploieront notamment autour des activités liées à la stratégie UE-Afrique, à l'Union africaine, aux Communautés économiques régionales africaines, de même qu'à la gouvernance du suivi des APE et des réformes institutionnelles.

## 2.5 Analyse de l'impact

Le Tableau 1 donne un aperçu détaillé de la *logique d'impact du programme*. Cette logique commence par définir les principaux défis que les pays et régions ACP doivent relever pour améliorer leurs infrastructures économiques nationales, promouvoir le développement durable et réduire la pauvreté. À l'évidence, la conclusion d'un APE avec l'UE présente à la fois des risques et des opportunités. Dans sa démarche, notre programme insiste sur la nécessité d'une appropriation du processus côté ACP et d'un véritable soutien du côté de l'UE.

Pour que les choses soient claires, nous avons défini deux processus politiques axiaux :

**Premier processus politique : la négociation et la conclusion des APE.** Nous nous concentrerons ici sur le processus conduisant à la conclusion d'un APE (ou d'un dispositif commercial alternatif) et sur l'appréhension de ses conséquences.

- 1 Travail d'information et d'explication des APE : l'effet escompté est de permettre aux acteurs ACP et UE de mieux appréhender l'évolution et les enjeux des négociations des APE, leur conclusion et leurs effets probables pour les pays ACP. Il s'agit, au final, de favoriser une meilleure appropriation des résultats des APE par l'ensemble des parties prenantes, mais surtout par les pays ACP.

**Deuxième processus politique : la mise en œuvre des APE et l'aide au développement en faveur des APE.**

Nous nous concentrerons ici sur les réformes, les évolutions institutionnelles et les mesures d'accompagnement dont les pays et régions ACP auront besoin pour saisir toutes les opportunités de développement créées par un nouveau régime d'échange avec l'UE.

- 2 Suivi de la mise en œuvre des APE et de leur impact : nous nous attacherons à soutenir la définition de cadres de suivi des APE. Ceux-ci devraient être de nature participative et accroître l'incidence développementale des APE.
- 3 Appui à l'aide pour le commerce dans le cadre de la mise en œuvre des APE : l'effet escompté est de mieux appréhender les approches, stratégies, engagements et opportunités liés aux approches d'aide pour le commerce tant du côté ACP que du côté UE. Il faudrait une meilleure appropriation et une meilleure planification de l'aide pour le commerce ; celle-ci devrait en outre être mieux intégrée dans les stratégies de développement nationales et régionales, de sorte que l'appui fourni aux pays ACP dans le cadre des APE et des échanges commerciaux soit plus efficace et en phase avec les principes inscrits dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.
- 4 Réseau Nord-Sud sur la formation, la recherche et les politiques relatives au commerce et au développement : l'effet escompté est un accroissement des échanges d'information et de la coopération entre les membres du Nord et du Sud, grâce à un réseau viable et efficace. La capacité des experts associés au réseau devrait s'en trouver renforcée, de même que les liens entre chercheurs universitaires et stratèges politiques du Nord et du Sud travaillant sur les questions de commerce et de développement. Notre objectif à long terme est d'accroître les capacités locales de repérage, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et des stratégies de développement, notamment au regard de la mise en œuvre des APE, de l'intégration régionale et des processus de réforme y afférents.

Nous savons pertinemment que ces deux processus et les activités y afférentes sont étroitement liés et qu'ils sont largement conditionnés par d'autres facteurs tels que le processus d'intégration régionale des ACP, le cadre OMC et la politique extérieure et de développement de l'UE (que ce soit via la CE ou les États membres). Les activités menées au titre de notre programme tiendront compte de cette interdépendance, mais en se concentrant néanmoins sur les deux processus politiques axiaux.

Les activités menées au titre de notre programme cibleront les acteurs essentiels des ACP, et surtout d'Afrique, au niveau régional et sous régional, de même que les acteurs pertinents en Europe, à savoir notamment les décideurs, les ambassadeurs, les représentants et les experts de la société civile et du secteur privé. Notre approche se déterminera principalement en fonction des demandes, de manière à répondre aux préoccupations exprimées par les acteurs des ACP eu égard aux problématiques liées aux APE ; elle se nourrira toutefois aussi d'apports novateurs et prospectifs afin de sensibiliser les décideurs.

Pour maximiser l'impact du programme sur les processus politiques comme sur les capacités institutionnelles en Afrique, nous comptons intensifier nos partenariats avec divers acteurs africains, en collaboration avec les institutions européennes, et notamment (mais pas exclusivement) au travers du *Réseau Nord-Sud sur la formation, la recherche et les politiques relatives au commerce et au développement*.

## 2.6 Résultats escomptés

Comme le montre le Tableau 1, les résultats escomptés sont :

- une approche plus ouverte et l'association d'un plus grand nombre d'acteurs aux négociations commerciales et à l'aide au développement en faveur des programmes commerciaux, s'agissant en particulier des acteurs du secteur privé et du secteur public des pays ACP ;
- des apports significatifs à la facilitation du processus, de sorte que les ACP s'approprient les nouveaux dispositifs commerciaux et se servent efficacement des mesures d'accompagnement, des clauses spéciales et de l'aide au développement ;

- donner aux acteurs concernés un accès plus facile aux connaissances et aux informations portant sur le commerce et le développement, aux options qui s'offrent à eux pour mener le processus politique à bonne fin et les voir s'en servir plus efficacement ;
- renforcer les capacités des agences et institutions des ACP et de l'UE à gérer efficacement les politiques commerciales et de développement.

**Tableau 1 : Résumé du programme**

<b>Coopération économique et commerciale ACP-UE</b>		
Problématique générale	Les opportunités et les défis engendrés par le <i>processus politique permanent</i> de négociation, de conclusion et de mise en œuvre des Accords de partenariat économique ou des dispositifs commerciaux alternatifs entre l'UE et les pays ou sous régions ACP, afin de promouvoir le développement durable et l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale	
Processus	<b>Premier processus politique : la négociation et la conclusion des APE</b>	<b>Deuxième processus politique : l'aide au développement en faveur des APE</b>
Défi	Capacité limitée des ACP à négocier et à appréhender les implications de la conclusion avec l'UE d'un régime d'échange qui renforce l'intégration régionale et contribue effectivement aux objectifs de développement tout en facilitant l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale	Pour tirer parti d'un APE, les pays et régions ACP devront entreprendre d'importantes réformes internes, améliorer leur infrastructure politique et institutionnelle, leur environnement productif et prendre des mesures d'accompagnement idoines. Vu le peu de capacités et de ressources dont ils disposent, ils auront besoin d'un appui efficace pour y parvenir.
Acteurs clés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les stratégies politiques nationaux et régionaux</li> <li>• Les représentants de la société civile</li> <li>• Les acteurs régionaux des ACP (et plus particulièrement de l'Afrique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les fonctionnaires ACP en charge du commerce et du développement, surtout ceux qui travaillent au niveau régional</li> <li>• Les agences d'aide européennes</li> <li>• Les organisations locales et les entreprises privées</li> </ul>
But	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faciliter le dialogue, l'analyse et la diffusion des informations relatives aux APE et aux dispositifs alternatifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuer à la mise en place d'un cadre approprié pour le suivi de la mise en œuvre et de l'impact des APE</li> <li>• Contribuer au repérage des mesures d'accompagnement idoines et de mécanismes de mise en œuvre efficaces le moment voulu, de manière à améliorer l'efficacité des échanges comme outil développement</li> </ul>
<b>Plan d'action</b>		
<i>A. Appui direct à la facilitation</i>	<i>Facilitation directe du dialogue</i> autour APE entre acteurs des ACP, entre acteurs de l'UE et entre les deux camps.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Facilitation du dialogue, analyse stratégique et partenariat visant au renforcement des capacités</i> s'agissant :               <ol style="list-style-type: none"> <li>(i) de l'efficacité de l'aide pour le commerce et des financements accordés par l'UE au titre de l'aide au développement</li> <li>(ii) du suivi de la mise en œuvre et de l'impact des APE et des balises de développement</li> <li>(iii) de l'approche du volet offre et des mesures d'accompagnement</li> </ol> </li> </ul>
<i>B. Recherche, gestion du savoir</i>	Fourmiture <i>d'une analyse stratégique et d'informations</i> sur les APE (ou les dispositifs alternatifs) et leurs implications pour le développement, en tenant compte des synergies entre les APE, l'intégration régionale et l'OMC.	

C. <i>Partenariats stratégiques</i>	<p><i>Partenariats stratégiques</i> avec des institutions du savoir, surtout en Afrique, pour appuyer et éclairer les APE :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des organisations internationales (Secrétariat ACP, Secrétariat du Commonwealth, <i>Hub-and-Spoke</i>, CEA, PNUD et CNUCED, par ex.)</li> <li>• Des organisations régionales, surtout en Afrique (COMESA, CEDEAO, par ex.)</li> <li>• Des institutions du savoir et des organisations de la société civile (CTA, ICTSD, ILEAP, ODI, SAIIA et South Centre, par ex.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des membres du <i>Réseau Nord-Sud</i></li> <li>• Des organisations internationales (ex. : ONUDI, CNUCED, CEA, Banque mondiale, Trade.Com et ITC)</li> <li>• Des organisations régionales, surtout en Afrique (COMESA, CEDEAO par ex.)</li> <li>• Des organisations du secteur privé et de la société civile</li> <li>• Des institutions du savoir</li> </ul>
Produits attendus	<p>A. <i>Une facilitation directe du dialogue</i> par l'organisation de réunions informelles entre acteurs des ACP et de l'UE et la participation à des événements qui facilitent les échanges d'information et la réflexion autour des négociations, des conclusions et des implications des APE</p> <p>B. <i>Des informations et une analyse stratégique</i>, grâce aux documents et informations publiées sur le contenu et le processus des APE, grâce aux informations reprises sur nos sites Internet (<a href="http://www.ecdpm.org/trade">www.ecdpm.org/trade</a> et <a href="http://www.acp-eu-trade.org">www.acp-eu-trade.org</a>), ainsi que sur notre weblog du commerce ACP-UE (<a href="http://acp-eu-trade.blogspot.com">http://acp-eu-trade.blogspot.com</a>) et dans le groupe de discussion électronique restreint (<i>Informal discussion platform of ACP regional organisations</i>), dans les magazines d'information électroniques (le mensuel <a href="http://www.acp-eu-trade.org">acp-eu-trade.org</a> et l'hebdomadaire E-Alert) sans oublier notre magazine vedette consacré aux APE, <i>Éclairage sur les négociations</i></p> <p>C. <i>Des initiatives de partenariat stratégique</i>, avec des publications et des événements conjoints dédiés aux APE et à l'intégration régionale</p>	<p>A. <i>Une facilitation directe du dialogue</i> entre les acteurs essentiels à propos des ajustements apportés à l'appui aux APE et à leur mise en œuvre, et à propos du suivi des APE.</p> <p>B. <i>Des informations et une analyse stratégique</i> à propos du suivi et du financement des APE et du renforcement des capacités institutionnelles et productives au travers de nos publications, de nos sites web (<a href="http://www.ecdpm.org/trade&amp;development">www.ecdpm.org/trade&amp;development</a> et <a href="http://www.acp-eu-trade.org">www.acp-eu-trade.org</a>), de notre weblog du commerce ACP-UE (<a href="http://acp-eu-trade.blogspot.com">http://acp-eu-trade.blogspot.com</a>) et de magazines d'information électroniques (le mensuel <a href="http://www.acp-eu-trade.org">acp-eu-trade.org</a>, l'hebdomadaire E-Alert, et le bimensuel <i>Éclairage sur les négociations</i>).</p> <p>C. <i>Des partenariats stratégiques</i>, avec des formations conjointes (documents), des recherches conjointes et des échanges à propos de la mise en œuvre et de l'impact des APE sur le commerce et le développement dans le contexte des APE, de l'OMC et de l'intégration régionale</p>
Résultats escomptés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les acteurs essentiels sont mieux informés du commerce ACP-UE et des résultats et des conséquences de la conclusion d'APE</li> <li>• Explication et évaluation objectives des négociations et de la conclusion des APE, à la fois sur le plan du processus et du contenu</li> <li>• Les différents acteurs comprennent mieux les APE (ou, le cas échéant, les dispositifs commerciaux alternatifs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une meilleure compréhension, prise de conscience et participation aux débats politiques portant sur les mesures d'accompagnement et sur les politiques que les pays ACP doivent mettre en place pour profiter de la libéralisation des échanges</li> <li>• Un débat plus éclairé sur l'efficacité de l'aide pour le commerce et notamment de la fourniture de l'aide européenne et sur les mécanismes institutionnels qui</li> </ul>

		<p>en ont la responsabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide à l'élaboration de démarches novatrices permettant de suivre la mise en œuvre et l'impact des APE</li> </ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les acteurs des ACP sont plus aptes à utiliser un APE pour atteindre leurs objectifs de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les acteurs des ACP sont plus aptes à concevoir des mesures de développement qui accompagnent la libéralisation des échanges et à gérer leur politique de développement</li> <li>• Les acteurs des ACP et de l'UE sont plus aptes à évaluer la mise en œuvre et les effets des APE et donc à adopter les mesures correctives et d'ajustement nécessaires</li> </ul>
Risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les négociations des APE pourraient être différées ou arrêtées, pour l'ensemble ou pour certains pays et/ou régions des ACP, auquel cas nous devrions recadrer le programme</li> <li>• Le manque de financement</li> <li>• Une réaction et/ou une appropriation limitée du côté des partenaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les activités se chevauchent : il faut donc créer des synergies avec les initiatives existantes</li> <li>• Un manque de réaction ou une volonté politique insuffisante pour soutenir les APE du côté des acteurs de l'UE</li> <li>• Un manque de leadership et une appropriation insuffisante du côté des acteurs ACP</li> <li>• Une implication insuffisante ou limitée de la société civile et du secteur privé</li> </ul>
Impact global	Des ACP plus aptes et une UE plus disposée à développer et à appliquer un nouveau régime économique et commercial ACP-UE qui apporte une réponse cohérente aux objectifs commerciaux et de développement	

## 3 Programme gouvernance

### 3.1 Introduction et contexte politique

#### Rapide ébauche du contexte politique mondial

La gouvernance est devenue un *pilier central* des partenariats internationaux. Les pays en développement se sont attachés à l'agenda de la gouvernance avec une intensité et un degré d'engagement différents. Un nombre considérable de pays poursuivent actuellement des réformes politiques et institutionnelles. Tandis que les agences donatrices exercent des pressions, on constate également une forte demande sociétale en faveur d'une meilleure gouvernance, comme en témoignent les multiples initiatives nouvelles en la matière, qui émanent principalement d'acteurs de la société civile. Dans de nombreux pays ACP, les processus de décentralisation ont donné un nouvel élan à la gouvernance locale. Les organisations régionales et continentales (l'Union africaine, par exemple) sont en train de relever le défi de la gouvernance.

Parmi les évolutions positives, citons le fait que les partenaires internationaux voient à présent dans la gouvernance une des clés de l'amélioration de l'efficacité de l'aide et de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement : la « gouvernance de l'aide » fait désormais partie des préoccupations qu'ils partagent avec les principaux partenaires de développement.

La communauté des bailleurs s'est déclarée disposée à harmoniser l'appui aux réformes menées dans les pays. Elle verra dans quelle mesure elle a tenu ses promesses d'améliorer l'efficacité de l'aide (faites en 2005 dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide), à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours qui s'achèvera à Accra en septembre 2007. Certains mécanismes et approches de mise en œuvre de l'aide (l'appui budgétaire pour les uns, les approches sectorielles pour les autres, par exemple) connaissent un regain d'attention en raison de leur capacité à renforcer les mécanismes de gouvernance. Tout le monde s'accorde à dire que les appels lancés par les acteurs de la société civile en faveur d'une amélioration des services, de la redevabilité et de la

participation sont essentiels pour améliorer la gouvernance. Dans l'ensemble, ces évolutions positives restent toutefois trop marginales que pour réduire la pauvreté et désamorcer les conflits. Signalons au passage que sous la Présidence portugaise (second semestre 2007), l'UE s'est recentrée sur son rôle dans les États fragiles.

Il convient également de mentionner l'intérêt croissant pour une *bonne gouvernance mondiale*. Il est du devoir de la communauté internationale de gérer de façon appropriée les enjeux d'envergure planétaire, tels que la sécurité, la migration, les régimes commerciaux équitables, la durabilité de l'environnement, la lutte contre la corruption, etc., et d'appliquer les principes de « bonne gouvernance » (notamment, la participation, la transparence et la redevabilité) dans ses propres politiques de coopération, de commerce et de relations extérieures.

#### 3.1.1 Les enjeux politiques majeurs dans une perspective ACP-UE

La question de la gouvernance se situe aujourd'hui au premier plan des relations ACP-UE. L'étendue initiale de la gouvernance aux termes de l'Accord de partenariat de Cotonou (qui met l'accent sur l'efficacité et la transparence de la gestion des finances publiques) s'est étendue à de nombreuses réformes politiques. Dans le même ordre d'idées, l'UE en général, et la Commission européenne en particulier, accordent un sens plus large à la gouvernance, l'avant-projet de Manuel sur la promotion de la bonne gouvernance de la CE distinguant six grands volets en la matière :

- la consolidation d'une culture des droits de l'homme
- l'approfondissement de la démocratie
- le renforcement de l'État de droit
- la réforme du secteur public et la gestion des finances publiques
- la décentralisation et la gouvernance locale
- l'amélioration de l'efficacité des relations entre l'État et la société civile.

Bien que ces thèmes constituent l'univers pluridimensionnel de la gouvernance, celle-ci demeure en substance une affaire de règles, d'intérêts, de ressources et de pouvoir. S'il y a accord sur les grands principes sous-tendant l'engagement commun en faveur de la gouvernance - participation, inclusion, transparence

et redevabilité - la perspective ACP-UE se heurte toutefois à quatre grands enjeux stratégiques :

1. Le premier consiste à assurer une « *gouvernance* » appropriée et équilibrée de l'ensemble du partenariat. Certains ont exprimé leur crainte que l'action actuelle de l'UE en faveur d'une meilleure gouvernance engendre une nouvelle génération de conditionnalités politiques au lieu de consolider le partenariat. Afin d'éviter ce « piège des conditionnalités » et de transformer le partenariat asymétrique actuel en un « partenariat<sup>3</sup> renforcé pour le développement », pour reprendre les termes des Nations unies dans les Objectifs du millénaire pour le développement, il faut donner aux acteurs des ACP la latitude nécessaire pour définir eux-mêmes les systèmes de gouvernance appropriés pour gérer leur société, stimuler le développement et participer à l'économie mondiale.
2. Ce premier point fait apparaître un deuxième enjeu fondamental, à savoir la *nature des relations* entre l'État et la société, c'est-à-dire les citoyens. En définitive, il faut étendre à la société toute entière les critères de transparence et de redevabilité, éléments majeurs de l'agenda gouvernance. Autrement dit, il faut porter une attention plus grande à la « demande » réelle de gouvernance (émanant de la société), de « redevabilité du haut vers le bas » (par exemple, des gouvernements et des collectivités locales envers les citoyens), d'audits sociaux, etc.
3. Le troisième enjeu réside dans la nécessité de *poser des passerelles* entre le débat stratégique, en constante évolution, sur la gouvernance dans les pays ACP (à différents niveaux) et le nombre croissant d'initiatives de l'UE. Les contacts entre ces deux mondes sont actuellement insuffisants, ce qui entraîne une certaine confusion et des risques de conflits.
4. Le quatrième enjeu est d'ordre plus opérationnel. Il s'agit de la nécessité d'améliorer l'efficacité et l'impact de l'appui de l'UE aux réformes de la gouvernance. L'UE doit en premier lieu préciser sa pensée et ce qu'elle entend

par « gouvernance de l'aide » si elle veut soutenir des processus à long terme de transformation politique et institutionnelle conduits par les pays. Cette étape est importante pour compenser les effets négatifs que des politiques ou des modalités de l'aide mal ciblées peuvent avoir sur la capacité des pays partenaires à améliorer leurs systèmes de gouvernance et de redevabilité. L'UE doit en deuxième lieu renforcer sa capacité globale de réponse et de mise en œuvre (au plan des stratégies, des approches, des instruments, des procédures et des capacités internes) afin de réagir plus efficacement et plus rapidement aux changements de situation et ainsi devenir un « véritable » agent de changement.<sup>4</sup>

### 3.1.2 Les enseignements tirés du passé

Depuis 2004, le Centre a acquis pas mal d'expériences, de connaissances et tissé un vaste réseau autour de la gouvernance. Il est aujourd'hui prêt à étendre son champ d'action en la matière. Bien que le Centre ait eu la possibilité d'approfondir son engagement au plan national - surtout en Mauritanie et au Mali - il a également connu quelques expériences éphémères au Mozambique et au Tchad, qui lui ont néanmoins permis de se confronter à l'évaluation de la gouvernance et à percevoir certaines lacunes dans les agendas pilotés par les bailleurs. Au niveau local, nos activités ont été déterminées par la demande ; elles ont associé bon nombre d'acteurs de la décentralisation de tous niveaux, essentiellement dans les pays ACP. Grâce à cette approche, nous avons pu repérer plusieurs points d'entrée et obtenir ainsi des éclairages intéressants sur ce domaine éminemment complexe qu'est la décentralisation. Fort de ces connaissances, le programme Gouvernance compte développer des approches plus intégrées de l'appui à la gouvernance locale.

Les activités que nous avons menées autour de la stratégie UE-Afrique nous ont appris que le programme Gouvernance avait besoin d'être « toujours prêt » : naturellement déterminé par la demande, il se prête en effet difficilement à une planification de la facilitation. Le programme Gouvernance a entrepris une étude de délimitation de l'étendue des organisations régionales en Afrique et de leur rôle en tant que « producteurs de gouvernance ». Grâce à cette étude, nous allons recenser les possibilités d'appui volontariste.

#### Notes

- 3 Une « approche partenariat » de la gouvernance reposerait sur des principes tels que le dialogue multiacteur ouvert, les processus décentralisés de fixation de l'agenda de la gouvernance, la redevabilité mutuelle, et la bonne gouvernance des actions extérieures de l'UE.
- 4 Cette remarque a été confirmée par une évaluation thématique de la gouvernance effectuée récemment par l'ECDPM à la demande de la CE (Le Centre était le chef de file de cette évaluation).

En s'impliquant toujours davantage dans l'aide à l'acquisition de connaissances et dans le renforcement des capacités en Europe autour de thèmes qui vont de la décentralisation à la gouvernance locale en passant par la gouvernance dans l'action sectorielle et la mise en œuvre de l'Agenda de Paris, le programme Gouvernance s'est attaché à exploiter chaque occasion qui lui était offerte d'accroître la réceptivité et la capacité des bailleurs à appuyer une demande d'amélioration de la gouvernance. Il s'agira bien entendu de suivre les résultats et l'impact de cette action. La conférence « *Gouvernance et corruption* » tenue à Bruxelles en mars 2007 - dont le contenu et l'animation ont été en partie assurés par le Centre - a bien montré l'importance de la redevabilité mutuelle. Axée sur les responsabilités des bailleurs, elle s'est soldée par un appel en faveur d'une amélioration de « la gouvernance de l'aide » et en rappelant qu'il incombe plus largement aux pays (bailleurs) de renforcer leurs systèmes de contrôle afin de réduire la corruption. Pour être crédible, toute stratégie de lutte contre la corruption doit commencer par balayer devant sa porte et s'attaquer à l'offre de corruption au niveau mondial au travers de diverses mesures : application internationale des lois contre le blanchiment d'argent, actions d'éradication des pots-de-vin, appui aux initiatives en faveur de la transparence, suppression des facteurs qui incitent à la corruption (le plan d'action communautaire relatif aux réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux en est un parfait exemple).

Le programme a produit diverses publications destinées à des lectorats ciblés. Nous devons cependant nous attacher à mieux consigner (dans des notices ou autres publications) les expériences acquises dans l'UE et dans certains pays ACP à propos des processus de gouvernance si nous voulons qu'elles puissent servir à l'ensemble des personnes intéressées par les relations ACP-UE.

### 3.2 Objectif général

L'objectif général du programme Gouvernance est triple :

1. contribuer à la recherche, conduite par l'Afrique, de stratégies conçues sur place et visant à encourager la bonne gouvernance à l'échelon local, national, régional et continental ;
2. améliorer la capacité de l'UE à planifier, à mettre

en œuvre, à suivre et à évaluer les stratégies d'appui à la gouvernance en partenariat avec des acteurs des ACP ;

3. stimuler les liens et les synergies efficaces entre les débats sur les politiques de développement et les initiatives en matière de gouvernance menés dans les pays ACP (principalement dans les pays africains) et dans l'UE.

### 3.3 Approche

#### 3.3.1 Les deux processus politiques axiaux

Nous allons nous concentrer sur *deux processus particuliers des politiques de développement*. Nous avons sélectionné un nombre limité de sous-processus dans chacun d'entre eux, afin d'affiner notre objectif. En tant que fondation indépendante qui propose des services d'intermédiaire, nous sommes bien placés pour faciliter l'établissement d'un lien entre ces deux processus politiques.

***Premier processus politique : la recherche permanente par l'Afrique de stratégies conçues dans les pays en vue d'encourager la gouvernance à l'échelon local, national, régional et continental.***

Notre but est de consigner systématiquement tous les débats, initiatives et processus prometteurs qui ont lieu en ce moment dans les pays ACP (et qui sont largement méconnus des acteurs de l'UE). Nous privilégions les tentatives faites par les acteurs africains (publics et privés) pour définir des modalités et des moyens de faire face aux enjeux de la gouvernance qui touchent le continent. Chaque fois que cela sera possible, nous apporterons un soutien direct (c.-à-d. institutionnel) aux « producteurs de la gouvernance » africains (voir ci-dessous). Si la majeure partie des activités de l'équipe se déroule en Afrique, nous nous efforcerons toutefois de rester informés sur les idées et la pratique régnant dans les autres régions ACP.

***Deuxième processus politique : les efforts déployés par l'UE pour améliorer sa capacité d'apporter un appui pertinent et efficace aux réformes de la gouvernance dans les pays ACP.***

Ce processus progresse rapidement, les différentes institutions impliquées reconnaissant la nécessité de renforcer leurs capacités pour s'engager dans le processus de gouvernance dans des pays autres que les



membres de l'UE. Notre engagement dans ce processus devrait nous permettre de travailler à la facette « européenne » de la problématique de la gouvernance. Nous nous attacherons particulièrement à renforcer l'efficacité de l'appui de la Commission européenne aux réformes de la gouvernance pilotées sur place.

#### Base de connaissance

Pour arriver à des résultats, nous allons nous appuyer sur notre savoir-faire et développer une base de connaissance dédiée à la gouvernance (au sens large). Nous devrions ainsi pouvoir développer davantage nos possibilités d'engagement dans les deux processus politiques interdépendants.

Concrètement, cela signifie que nous allons devoir trouver des façons créatives et rentables de nous tenir au courant des principales tendances en matière de gouvernance. Nos collaborateurs pourraient consacrer une partie de leur temps à suivre l'évolution de certaines problématiques de gouvernance (telles que les droits de l'homme, la démocratie et les réformes de la justice) et à se tenir au courant de l'évolution de la « gouvernance économique » et de la « gouvernance des entreprises ». Il est néanmoins clair que dans un domaine qui évolue aussi rapidement que la gouvernance, les deux processus politiques chercheront à tirer parti de nouveaux éclairages et de nouvelles initiatives liés à la gouvernance de l'aide.

Le programme Gouvernance essaiera par ailleurs de répondre aux demandes formulées par les deux autres programmes du Centre en matière de gouvernance.

#### 3.3.2 Le cadre institutionnel ACP-UE

Ce sont les dispositions de quelques accords ACP-UE et des traités et politiques de l'UE qui dessinent les contours du cadre institutionnel du programme Gouvernance. L'Accord de partenariat de Cotonou, le Traité de Maastricht, le Consensus européen pour le développement et la stratégie UE-Afrique sont les principaux documents auxquels nous faisons ici référence. La Communication de 2006 de la Commission relative à la gouvernance précise les objectifs et les instruments de l'UE. Parmi les autres politiques et lignes directrices à considérer pour améliorer la gouvernance de l'aide, citons également la *Communication « Aide de l'UE : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide »* (2006) et le

« *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement* » (2007). Côté africain, l'Acte constitutif de l'Union africaine, la Charte africaine sur la démocratie et la gouvernance et le Document-cadre du NEPAD sont nos principaux textes de référence.

#### 3.3.3 Les principaux acteurs politiques ACP-UE

Les principaux acteurs ACP-UE de ces deux processus politiques (interdépendants) sont :

- Les institutions ACP, l'Union africaine, les organisations régionales ACP, les acteurs étatiques (c.-à-d. le pouvoir central et les collectivités locales) et non étatiques associés à l'amélioration de la gouvernance dans leurs pays et régions respectifs ;
- La Commission européenne, les États membres de l'UE, le Parlement européen, la société civile européenne et les organismes publics locaux ;
- Les décideurs et praticiens ACP-UE qui participent à la formulation et à la mise en œuvre des processus de dialogue et programmes d'appui à la gouvernance.

#### 3.3.4 Les opportunités et les difficultés

##### i. *Initiatives africaines en matière de gouvernance*

La quête de réponses africaines à la question de la gouvernance comprend un grand potentiel. Les réponses conçues dans les pays peuvent contribuer à améliorer l'efficacité globale de l'aide, à accroître la pertinence des réformes de la gouvernance et de l'appui des bailleurs dans ce domaine, et à documenter le dialogue politique avec l'UE. Toutefois, pour parvenir à ce résultat, il faut que ces initiatives africaines soient connues, soutenues et correctement liées à la coopération usuelle de l'UE. Or c'est rarement le cas. La Commission, par exemple, a élaboré sa Communication de 2006 sur la gouvernance sans établir de lien solide avec les institutions africaines ni avec les initiatives prises dans ce domaine. Des fondations indépendantes comme l'ECDPM ont tout lieu de proposer ici leurs services d'intermédiaire.

##### ii. *La capacité de l'UE à apporter un soutien pertinent à la gouvernance*

La Commission européenne, en particulier son personnel dans les pays concernés, se rend compte du

décalage qui existe entre des politiques de l'UE pour la gouvernance qui sont de plus en plus complexes et les capacités de mise en œuvre sur le terrain. Cette complexité est de plus en plus reconnue, au même titre que la nécessité de passer d'une approche normative à une approche qui part de la réalité du terrain et qui se fonde sur une « gouvernance satisfaisante ». Il y a en effet une forte demande d'orientations stratégiques et opérationnelles quant aux façons de soutenir une « *gouvernance satisfaisante* » dans différents pays. Très bien accueillie, *l'Évaluation thématique de l'appui communautaire à la bonne gouvernance* trace plusieurs pistes que les acteurs de l'UE peuvent emprunter pour soutenir plus efficacement la gouvernance des pays partenaires. EuropeAid a demandé au Centre et à son partenaire Nils Boesen de l'aider à intégrer les grands principes de gouvernance (la participation et la redevabilité, par exemple) dans le travail sectoriel de la Commission européenne.

### 3.3.5 Les acteurs politiques et les niveaux d'intervention

Il y a tellement d'acteurs ACP-UE qui participent aux débats et aux processus de gouvernance que nous allons forcément devoir nous montrer sélectifs, en prenant pour base notre analyse d'impact. Dans cette foule nombreuse et croissante des « partenaires potentiels de la gouvernance », nous allons cibler ceux avec lesquels nous pouvons avoir un maximum d'impact sur les deux principaux processus politiques choisis.

#### i. Initiatives africaines en matière de gouvernance

Parmi les acteurs qui nous paraissent pertinents sur le continent africain, citons l'Union africaine (surtout les départements Affaires politiques et Paix et sécurité, ainsi que l'unité Société civile) et les alliés stratégiques du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs au sein du NEPAD. Nous ciblerons également certaines coalitions africaines comme *l'Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique*, qui cherche à promouvoir des agendas de gouvernance nationaux. Nous consoliderons notre action autour de la gouvernance locale et de la décentralisation, et nous intensifierons les partenariats de nature stratégique. Pour repérer d'autres partenaires stratégiques, nous dresserons des cartes régionales des « producteurs africains de la gouvernance ».

#### ii. la capacité de l'UE à apporter un soutien à la gouvernance

S'agissant du processus politique européen, nous avons déjà des relations assez étroites avec les unités compétentes de la Commission européenne.<sup>5</sup> Nous chercherons à étendre ces liens le plus possible, sachant qu'ils jouent un rôle essentiel dans la mise en avant de l'agenda de la gouvernance. Cet intérêt pour la gouvernance nous obligera à suivre les travaux du Conseil Affaires générales et relations extérieures et du Parlement européen. Nous essaierons de renforcer nos relations avec les États membres de l'UE qui sont déjà fortement impliqués dans les questions de gouvernance (le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France). Nous collaborerons aussi avec des réseaux de la société civile européenne qui traitent des questions de gouvernance ainsi qu'avec le mouvement (naissant) des associations européennes de collectivités locales. Ceci devrait nous aider à avoir une pluralité de points de vue sur la gouvernance et à faciliter l'établissement de liens entre ces acteurs et nos homologues sur le terrain.

### 3.3.6 L'approche du processus

Les deux processus politiques qui nous occupent correspondent à un vaste agenda. Nous allons par conséquent devoir choisir les « points d'entrée » stratégiques de chacun.

#### i. Initiatives africaines en matière de gouvernance

Le choix stratégique porte ici sur les *niveaux d'intervention*. En Afrique (comme dans l'ensemble des pays ACP), les débats et les évolutions en matière de gouvernance se déclinent sur quatre niveaux corrélés : continental, régional, national et local. Nous avons délibérément choisi de suivre les initiatives les plus intéressantes à tous les niveaux, mais avec des degrés d'intensité variables.

Au *niveau continental*, nous nous concentrerons sur l'agenda de gouvernance promu par l'UA. C'est la première fois depuis sa création que cette institution panafricaine dispose d'un mandat politique clair l'autorisant à promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance sur l'ensemble du continent (en étroite relation avec sa mission de paix et de sécurité). Profitant des liens étroits que nous avons établis

#### Notes

5 Après avoir développé pour EuropeAid un outil de formation à la décentralisation et à la gouvernance locale, le Centre dispense des cours de formation aux fonctionnaires clés des Délégations dans deux régions. Un nouvel outil d'orientation a été conçu à la demande d'EuropeAid afin d'intégrer la gouvernance dans tous les secteurs. Cela pourrait se traduire par un nouveau travail d'appui auprès des spécialistes sectoriels. Les principaux aspects ainsi promus sont le renforcement de la participation des parties prenantes et l'amélioration de la redevabilité et de la réactivité au niveau national.

au fil des ans avec plusieurs départements importants de la Commission de l'Union africaine, nous soumettrons cet agenda de diverses manières, tant en Europe qu'en Afrique. Dans le cadre de la stratégie UE-Afrique, le Centre - à l'initiative des collaborateurs du programme Politique de développement et relations internationales - a facilité le dialogue en fournissant en temps opportun des informations pertinentes sur le volet gouvernance de la stratégie. L'équipe du programme Gouvernance entend se familiariser à l'un des mécanismes de gouvernance mis en place par les Africains eux-mêmes, à savoir le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) afin de voir où les processus de gouvernance pourraient être renforcés. Le MAEP fait en ce moment même l'objet d'un premier bilan ; dans le cadre de nos actions sur les évaluations de la gouvernance, nous déterminerons l'éventuel rôle que nous pourrions jouer en vue d'améliorer l'interaction entre les bailleurs et les exercices africains d'évaluation par les pairs.

Le choix d'un engagement actif au *niveau national* fait la singularité du programme Gouvernance. En fin de compte, c'est au niveau national que les engagements pris sur le plan mondial en matière de gouvernance et de redevabilité mutuelle devront franchir le cap de la théorie à la pratique. Les stratégies de mise en œuvre varieront d'un pays à l'autre, allant des « bons élèves » (qui auront l'engagement politique et la capacité institutionnelle nécessaires pour réduire durablement la pauvreté) aux démocraties émergentes et aux États fragiles. La classe étant nombreuse, nous nous *concentrerons durant un laps de temps relativement long sur un petit nombre de pays choisis avec soin* (c.-à-d. pas plus de trois ou quatre processus nationaux).<sup>6</sup> Au sein de ces pays - le Mali et la Mauritanie, par exemple - nous nous pencherons sur les relations entre l'État et la société et sur les possibilités de renforcement du volet « demande » de la gouvernance (au travers du monde politique<sup>7</sup> et de la société civile). Ce type d'approche devrait avoir un meilleur impact qu'une approche basée sur des interventions à court terme, éparpillées sur un grand nombre de pays ACP. Cette confrontation à l'épreuve de la

réalité devrait d'ailleurs enrichir et guider nos travaux autour de la gouvernance.<sup>8</sup> Ce type d'engagement nécessitera évidemment un type d'apport financier différent des financements de projet actuels.

Une des priorités de la stratégie 2007-2011 de l'ECDPM est de s'investir davantage dans les activités *régionales*. Nous examinerons de quelle manière les organisations régionales ACP peuvent être plus étroitement associées aux processus de gouvernance.

La *gouvernance locale* est une dimension qui a le vent en poupe et où les évolutions sont aussi nombreuses qu'intéressantes (dans le cadre de la décentralisation et de la gouvernance locale). Nous n'avons pas les moyens d'intervenir directement dans les processus de développement locaux ni d'entrer en contact avec chaque municipalité. Nos activités se situeront par conséquent à un niveau plus élevé :

- en consolidant nos activités au Mali et dans la région et en regroupant notre expertise pour la mettre au service d'un agenda déterminé par la demande ;
- en faisant de la « décentralisation » et de la « gouvernance locale » un des nos grands pôles d'activité (voir plus loin le « Deuxième processus politique »).

ii. *La capacité de l'UE à apporter un soutien pertinent à la gouvernance*

Ce processus politique couvre un domaine tellement vaste (et en expansion) que nous devons nous restreindre à quelques problématiques pour pouvoir mener un travail en profondeur et avoir un impact. Sachant quelles sont les opportunités qui s'offrent aujourd'hui à nous et quelle est notre valeur ajoutée (en termes de rôles et de capacités), nous nous proposons de nous focaliser sur trois domaines qui sont au cœur du débat actuel autour de la gouvernance :

1. *La décentralisation et la gouvernance locale*. C'est l'un des six volets thématiques de la gouvernance mentionnés dans les documents politiques de la Commission européenne. C'est un domaine qui prend rapidement du galon à l'agenda politique, comme en témoigne les appuis croissants dont il bénéficie. L'efficacité de la mise en œuvre de la décentralisation et de la gouvernance locale soulève de nombreux problèmes stratégiques et opérationnels à l'ensem-

Notes

6 Parmi les principaux critères de sélection figurent : (i) l'existence de défis de gouvernance précis qui intéressent le reste de la communauté ACP ; (ii) une demande précise de recours à nos services ; (iii) la possibilité de former des partenariats avec des institutions locales afin de travailler dans la durée sur les problèmes de gouvernance.

7 Par " monde politique ", il faut entendre les instances constitutionnelles qui jouent un rôle essentiel dans les processus de gouvernance, à savoir le(s) parlement(s), la cour des comptes et les commissions législatives. Nous y incluons aussi les partis politiques.

8 Ce qui est parfaitement conforme à notre principe de toujours, l'établissement d'un lien entre le travail sur le terrain et notre action au niveau macro-politique (c.-à-d. au niveau des institutions ACP-UE situées à Bruxelles).



Le renforcement des capacités est au cœur de notre mandat. L'approche de processus suivie par notre programme nous permet de poursuivre systématiquement cet objectif de renforcement des capacités au travers de toutes nos activités. En l'espèce, le programme Gouvernance suivra les stratégies de renforcement des capacités suivantes :

#### **A. Appui direct à la facilitation**

1. promouvoir un dialogue, des consultations et une mise en réseau stratégique des divers décideurs et praticiens des ACP et de la CE / de l'UE ;
2. fournir des conseils ciblés ;
3. nous livrer et/ou contribuer à des évaluations qui revêtent une importance stratégique.

#### **B. Recherche stratégique, gestion du savoir, mise en réseau et information**

1. nous livrer ou participer à des recherches pratiques axées sur les politiques ;
2. améliorer la création, la mutualisation et l'utilisation des connaissances et des informations qui sont pertinentes pour la gouvernance et l'appui à celle-ci ;
3. suivre l'évolution des deux processus politiques retenus.

#### **C. Partenariats stratégiques pour soutenir le développement institutionnel**

1. apporter notre soutien aux processus de développement institutionnel, d'apprentissage et de changement d'un petit nombre d'acteurs essentiels de la gouvernance ACP ;
2. participer et, le cas échéant, contribuer à la création de réseaux et/ou d'alliances stratégiques d'acteurs ACP et européens capables de s'atteler efficacement à des problématiques de gouvernance.

### **3.3.7 Les motivations de nos choix**

#### *i. Initiatives africaines en matière de gouvernance*

La gouvernance touche aux règles fondamentales de la gestion du système politique, aux relations entre l'État et la société et au processus de développement au sens large (la réduction de la pauvreté, la croissan-

ce économique et le développement social, par exemple). Pour réussir, une réforme doit émaner de la société et être appropriée par ceux qu'elle implique. Il importe donc que les efforts de gouvernance fassent corps avec les processus de gouvernance des pays et régions ACP. C'est ce qui justifie aussi les points d'entrée et les pôles d'intérêt spécifiques du programme Gouvernance. Le recensement et le suivi d'évolutions encourageantes dans le domaine de la gouvernance africaine devraient nous aider à forger un partenariat plus équilibré (c.-à-d. moins asymétrique) entre les pays ACP et l'UE.

#### *ii. La capacité de l'UE à apporter un soutien pertinent à la gouvernance*

Il y a une forte demande d'orientations stratégiques et opérationnelles quant à la meilleure façon d'appliquer la bonne gouvernance. Le fait de nous concentrer sur un petit nombre d'aspects liés à la gouvernance, qu'il s'agisse de thèmes (la décentralisation et la gouvernance locale, par exemple), de processus ou d'instruments (le lien entre une meilleure gouvernance et l'utilisation d'un appui budgétaire général et sectoriel, par exemple), devrait ouvrir la voie à un travail en profondeur et dans la durée, établissant des liens précieux entre différentes sources de savoir et d'expertise.

### **3.4 Activités et produits**

Le Tableau 1 résume les activités et produits attendus pour chacun des sous-processus du programme Gouvernance. Le programme Gouvernance appliquera les *trois principales stratégies de renforcement des capacités* en fonction des besoins ressentis au niveau des processus politiques.

#### **A. Appui direct à la facilitation par le dialogue, la consultation et la mise en réseau**

Ces missions traditionnelles sont tout à fait pertinentes eu égard à notre objectif « d'interconnexion » entre les débats sur la gouvernance pilotés par les Africains et les processus équivalents en Europe. Il s'agit pour nous de faciliter un large éventail de dialogues autour de la gouvernance en Afrique (à différents niveaux) et en Europe. Nous continuerons à adopter une approche multi-acteurs dans notre travail de facilitation. Nous n'offrirons qu'un nombre limité de conseils et mènerons diverses acti-

vités stratégiques axées sur les politiques, notamment des évaluations.

### **B. Recherche stratégique, gestion du savoir, suivi et services d'information connexes**

Au cours des deux prochaines années, nous nous emploierons à renforcer le volet « recherche » du programme. Pour ce faire, nous devons opérer des choix mûrement réfléchis, car il ne manque pas de bonnes recherches effectuées par toutes sortes d'instituts spécialisés. Notre valeur ajoutée consistera à recenser et à analyser les problèmes de gouvernance intéressants dans le domaine particulier de la coopération ACP-UE.

Nous envisageons de mener trois types de *recherches orientées-action* (et d'en publier les résultats) :

- i. une nouvelle série de « EnBref Gouvernance », qui dresseront un bilan concis et actualisé des évolutions en matière de gouvernance dans la coopération ACP-UE (trois numéros par an) ;
- ii. des documents de réflexion sur les thèmes abordés par le programme Gouvernance (deux numéros par an en moyenne) ;
- iii. des documents portant sur les enjeux des éventuels « nouveaux » dossiers à traiter (un numéro par an).

La *gestion efficace du savoir* est une autre de nos préoccupations. Nous poursuivrons deux objectifs à ce niveau. Premièrement, nous allons effectuer un travail de capitalisation systématique des leçons tirées dans les pays d'Europe et des ACP. Deuxièmement, nous nous joindrons à une ou deux « communautés de pratique » qui s'intéressent aux processus et aux questions de gouvernance ; ces communautés cherchent à susciter, à mutualiser et à promouvoir un usage efficace des connaissances. Nous réaménagerons complètement notre site Internet pour le rendre plus convivial dans l'apport d'*informations* à nos partenaires et audiences.

Nous envisageons par ailleurs de développer trois types d'*activités de suivi*. Primo, nous allons suivre nos deux processus politiques axiaux (Les initiatives africaines en matière de gouvernance ont-elles le vent en poupe et influencent-elles le débat général ? Y a-t-il des signes tangibles d'une meilleure capacité de l'UE à apporter un soutien à la gouvernance ?). Secundo, nous suivrons les progrès accomplis dans « l'interconnexion » entre les processus de gouvernance africains et de l'UE. Tertio, nous améliorerons

le suivi interne des produits et résultats de nos propres activités.

### **C. Partenariats stratégiques pour soutenir le développement institutionnel des acteurs politiques clés des ACP**

Nous allons amplifier le recours à cette troisième stratégie de renforcement des capacités (conformément à la recommandation faite par la Rapport d'évaluation). L'établissement de partenariats et de formes de collaboration structurées avec les acteurs politiques ACP clés sera l'un des axes stratégiques du programme, car il peut contribuer à :

1. donner aux acteurs ACP la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des réformes de gouvernance nationales ;
2. regrouper les acteurs au sein d'alliances capables d'influencer le processus politique ;
3. créer des canaux de communication et d'information efficaces (des ACP vers l'Europe et entre régions ACP).

Nous envisageons trois types de partenariat à ce stade :

- i. *Consolider et élargir les partenariats existants*<sup>9</sup>

Ce type de partenariat stratégique est surtout destiné à soutenir les processus de développement institutionnel. En matière de décentralisation et de gouvernance locale, nous allons consolider nos activités et nouer des partenariats afin de renforcer les initiatives nationales et régionales déterminées par la demande. Nous y associerons le Commissariat pour le Développement Institutionnel (CDI) au Mali. Non content de répondre aux attentes des deux parties, ce partenariat nous fournit un point d'accès aux plus vastes enjeux de la gouvernance au Mali (la décentralisation, l'utilisation de l'appui budgétaire, etc.). Ce travail sera amplifié au travers de notre coopération avec un programme régional d'appui à la fourniture des services locaux (*le Laboratoire Citoyenneté*, anciennement ACE-RECIT). Nous étudierons par ailleurs les possibilités de coopération avec l'Uganda Local Governance Association. Le Centre a créé un forum où les organisations de la société civile mauritanienne peuvent faire entendre leurs revendications.

#### Notes

- 9 Nous avons déjà des relations de travail relativement structurées avec la Commission de l'Union africaine sur les questions de gouvernance. Idem avec l'unité gouvernance d'EuropeAid. Considérer ces institutions comme des « partenaires stratégiques » n'a évidemment aucun sens. Mais une de nos priorités sera d'amplifier notre « collaboration fonctionnelle » avec ces instances, de manière à augmenter nos chances d'avoir un impact.

cations en matière de gouvernance. Cette forme structurée d'appui déterminé par la demande doit conduire le Centre à soutenir le forum dans ses projets de gouvernance locale.

Nous allons également poursuivre notre partenariat avec l'*Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique*. Ce réseau, principalement d'Afrique de l'Ouest, entend promouvoir les processus et les agendas de gouvernance africains. Cette coopération se traduit notamment par la facilitation d'un dialogue informel entre la Commission européenne et les parties prenantes africaines sur des aspects essentiels de la gouvernance. Le soutien que le Centre apporte depuis longtemps à la Plateforme des collectivités locales ACP (ACPLGP) prendra certainement une nouvelle forme dans la mesure où cette plateforme s'adapte à de nouvelles conditions et à l'évolution de son cadre de financement.

Nous nous proposons d'intensifier nos relations systématiques avec plusieurs départements politiques de l'UA. Les solides liens que nous avons déjà établis avec les unités concernées seront renforcés grâce à un Protocole d'accord que nous envisageons de signer avec la Commission de l'UA.

ii. *Alliances avec des partenaires dans les pays ciblés*

Comme nous l'avons déjà dit, nous comptons travailler dans la durée sur les processus de gouvernance nationale d'un petit nombre de pays ACP. Pour maximiser notre impact, nous constituerons des alliances avec les figures de proue du changement dans chacun de ces pays.

### 3.5 Analyse de l'impact

Le Tableau 1 donne un aperçu détaillé de la logique d'impact du programme Gouvernance. Comme indiqué dans la section 1, nous avons identifié deux processus axiaux et plusieurs acteurs essentiels. Profitant de notre expérience, de notre connaissance des processus et des partenaires et de la confiance qui nous est accordée comme facilitateur et « intermédiaire honnête », nous essaierons d'obtenir un impact en stimulant, là où c'est possible, et en facilitant, là où on nous le demande, un dialogue politique sur la gouvernance entre partenaires de l'UE et des ACP. Avec le recul, nous avons le sentiment qu'en dépit

des diverses initiatives prises, notamment la facilitation d'un dialogue informel sur les problèmes essentiels de gouvernance entre l'Alliance (Sy) et la Commission européenne, la logique d'impact entre les deux processus pourrait être renforcée. Nous pourrions pour ce faire définir une stratégie de communication plus active. D'autres activités, bien qu'apparemment liées aux efforts de gouvernance déployés par l'UE, ne correspondent souvent en réalité qu'à des tentatives indirectes de création d'un lien entre les parties prenantes de l'UE et des ACP. L'appui fourni par le Centre à EuropeAid pour améliorer la gouvernance dans divers secteurs pourrait - à condition que les orientations se diffusent jusque dans les méthodes de mise en œuvre, les schémas d'incitation organisationnels et le système mis en place sur le terrain - éveiller davantage les spécialistes aux opportunités qui s'offrent à eux de soutenir des réformes déterminées par la demande.

Pour maximiser notre impact, nous appliquerons un ensemble de principes directeurs :

- *Nous en tenir à notre métier de base* : les deux processus politiques choisis devraient nous aider à rester très sélectifs vis-à-vis des demandes extérieures. Le lien avec notre stratégie globale devra être évident. Les activités ponctuelles offrant peu de possibilités de suivi ne seront pas retenues.
- *Nous concentrer sur le travail de la fondation* : c'est un autre critère de sélection et un élément essentiel de notre stratégie d'impact. Le programme Gouvernance doit tirer pleinement parti des atouts du Centre afin de maximiser chaque occasion qui nous est donnée d'obtenir un impact dans les deux processus politiques. Nous pensons entre autres aux occasions qui nous permettraient de jeter des passerelles - sous l'angle de la gouvernance - entre les actions d'aide pour le commerce initiées par le programme 'Coopération économique et commerciale' et les actions sur l'efficacité de l'aide effectuées par le programme Politique de développement et relations internationales.
- *Combiner nos stratégies de renforcement des capacités* : l'expérience nous a appris que nos chances d'avoir un impact sont d'autant plus élevées que nous pouvons travailler dans la durée tout en appliquant plusieurs stratégies de renforcement des capacités (c.-à-d. la facilitation directe, les recherches pratiques et l'ap-

pui institutionnel). Nous appliquerons systématiquement ce type d'approche intégrée dans les sous-processus retenus.

Le programme Gouvernance s'est lancé dans l'analyse de sa logique d'impact et le fera désormais pour toutes ses grandes activités. Ces analyses expliqueront les stratégies et les processus que nous comptons mettre en œuvre pour obtenir le plus d'impact possible.

### **3.6 Résultats escomptés**

Le Tableau 1 donne un aperçu des résultats que nous comptons engranger via le programme Gouvernance. Parmi ceux-ci :

- une fixation de l'agenda empreinte de plus d'ouverture à l'égard d'une participation plurielle et inclusive, tant au niveau des pays ACP que dans les relations entre l'UE et les pays ACP ;
- des apports significatifs à la facilitation du processus de sorte que les ACP (les Africains) s'approprient les processus et les programmes d'appui liés à la gouvernance ;
- veiller à ce que les acteurs concernés aient plus facilement accès et puissent utiliser plus efficacement les connaissances et les informations se rapportant à la gouvernance ;
- s'assurer que les acteurs et institutions des ACP et de l'UE renforcent notablement leur capacité à gérer efficacement les processus se rapportant à la gouvernance.



**Tableau 1 : Résumé du programme**

<b>Améliorer la gouvernance grâce à des partenariats plus solides</b>		
Problématique générale	Alors que les bailleurs sont sous pression, à la fois en termes d'amélioration de la gouvernance de leurs systèmes d'aide et de respect de leurs engagements à allouer davantage de fonds au développement, le dialogue et le partage du savoir - entre l'UE, ses partenaires africains / ACP et d'autres acteurs essentiels - restent faibles.	
	Le programme Gouvernance entend renforcer et établir un lien entre ces deux processus politiques	
Processus politiques	<b>Premier processus politique</b> La recherche permanente par l'Afrique de stratégies et d'approches conçues dans les pays en vue d'encourager la gouvernance à l'échelon local, national, régional et continental.	<b>Deuxième processus politique</b> Les efforts déployés par l'UE pour améliorer sa capacité d'apporter un appui pertinent et efficace aux réformes de la gouvernance dans les pays ACP.
Défi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il faut mieux corrélérer et davantage soutenir les efforts déployés par les ACP (l'Afrique) pour élaborer des agendas de gouvernance (aux niveaux continental, régional, national et local) et les politiques et processus mis en œuvre par l'UE pour soutenir la bonne gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'UE doit améliorer sa capacité globale de réponse et d'appui aux réformes de gouvernance nationales</li> </ul>
Acteurs essentiels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les institutions des ACP</li> <li>L'Union africaine</li> <li>Les grands acteurs étatiques et non étatiques (ACE Recit, CDI, Forum de la société civile mauritanienne)</li> <li>La plateforme des collectivités locales des ACP</li> <li>Le monde politique et la société civile africains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les unités de la Commission européenne en charge de la gouvernance (EuropeAid, DG Dev, DG Relex)</li> <li>Le personnel des Délégations de la Commission européenne</li> <li>Les États membres de l'UE et d'autres grands bailleurs ou agences multilatérales</li> <li>Le réseau gouvernance du CAD</li> <li>La société civile européenne et les associations de collectivités locales</li> </ul>
But	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aider les parties prenantes africaines à concevoir elles-mêmes leurs stratégies de gouvernance</li> <li>Contribuer au renforcement de coalitions de réforme nationales qui se proposent de contribuer à l'amélioration de la gouvernance</li> <li>Mettre les partenaires ACP (surtout ceux d'Afrique) en capacité de s'engager efficacement, aux côtés des partenaires de l'UE, dans les processus de gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dans le dialogue politique, faciliter les synergies et les liens avec les partenaires ACP sur les sujets qui touchent à la gouvernance.</li> <li>Contribuer à l'amélioration de la capacité globale de l'UE à programmer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les stratégies d'appui à la gouvernance.</li> </ul>

Plan d'action		
<p>A. Appui direct à la facilitation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faciliter un dialogue informel sur les questions clés de gouvernance entre l'UE et les parties prenantes africaines par l'entremise de <i>l'Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique</i></li> <li>• Soutenir le développement d'un programme en faveur de la décentralisation du Forum de la société civile mauritanienne</li> <li>• Faciliter entre divers acteurs une coopération d'appui au <i>Laboratoire Citoyenneté</i> (anciennement ACE-Recit)</li> <li>• Permettre à des parties prenantes importantes des ACP de se familiariser à de nouvelles initiatives et de s'y associer en vue d'améliorer la gouvernance de l'aide, notamment par un suivi de la mise en œuvre de l'agenda de Paris</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faciliter un dialogue entre partenaires et bailleurs / agences multilatérales afin d'améliorer le concept et l'utilisation des évaluations de la gouvernance</li> <li>• Accentuer le profil des défenseurs des droits de l'homme et faciliter un dialogue sur l'amélioration des mécanismes de soutien</li> <li>• Faire en sorte que les résultats du travail mené avec EuropeAid sur la gouvernance sectorielle puissent être utilisés par le personnel de la Commission européenne sur le terrain</li> <li>• Faciliter un soutien multiacteur à la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris</li> <li>• Contribuer à l'évaluation des organisations de la société civile en tant que vecteurs d'acheminement de l'aide de l'UE</li> <li>• Fournir un appui stratégique aux acteurs de l'UE concernés par les questions de gouvernance et de décentralisation</li> </ul>
<p>B. Recherche, gestion du savoir</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étudier les dispositifs politiques et institutionnels régionaux qui soutiennent la dynamique de gouvernance en Afrique</li> <li>• Améliorer la base de connaissance du côté de la demande afin d'améliorer la gouvernance au plan local</li> <li>• Recenser les activités en cours et apporter la preuve qu'il existe des initiatives de gouvernance autochtones</li> <li>• repérer les occasions d'établir un lien entre les parties prenantes africaines et les débats sur l'amélioration de la gouvernance de l'aide</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mieux appréhender les évaluations de la gouvernance et les possibilités d'améliorer tant l'offre que la demande d'une dynamique de gouvernance par le biais de meilleures politiques et de meilleures pratiques</li> <li>• Contribuer à l'acquisition des connaissances essentielles en matière de gouvernance en amont et en aval d'Accra (septembre 2008)</li> <li>• Mieux appréhender les possibilités d'amélioration de la gouvernance tant au niveau sectoriel que local</li> </ul>
<p>C. Partenariats stratégiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concourir à l'épanouissement du Forum des organisations de la société civile mauritaniennes</li> <li>• Évaluer les anciens et nouveaux partenariats de gouvernance locales dans le but (a) de consolider les partenariats stratégiques en Afrique (de l'Ouest et de l'Est), et (b) de maximiser l'appui</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examiner les possibilités de partenariat avec des organismes de la connaissance, autour de l'aide de la gouvernance et du renforcement de la demande pour une meilleure gouvernance sur le terrain</li> </ul>

Produits attendus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matériels et documents de référence des séminaires</li> <li>• séminaires</li> <li>• Études sur la gouvernance locale en Afrique de l'Ouest (<i>Laboratoire Citoyenneté</i>)</li> <li>• EnBref Gouvernance (environ trois par an)</li> <li>• Documents de réflexion (deux par an)</li> <li>• Documents sur les enjeux (une fois par an)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Séminaires et ateliers d'échange d'information</li> <li>• Séminaire de renforcement des capacités</li> <li>• Documents contextuels et d'orientation</li> <li>• Documents de conférence</li> <li>• Conférence multiacteur sur les évaluations de la gouvernance (GOVNET du CAD)</li> <li>• Produits des conférences, à savoir notamment un manuel de référence sur les évaluations de la gouvernance</li> <li>• une conférence multiacteur sur le renforcement du rôle et de l'efficacité de défenseurs des droits de l'homme</li> </ul>
Résultat escompté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'UE repère et soutient les initiatives prises par les Africains eux-mêmes pour suivre leur propre agenda de gouvernance</li> <li>• Les principaux acteurs politiques africains sont mieux armés pour aborder avec l'UE le débat et la planification des politiques de gouvernance</li> <li>• Les acteurs et partenaires africains sont mieux armés et mieux placés pour influencer les pratiques et les stratégies de mise en œuvre de l'UE, en s'intéressant notamment à la gouvernance sectorielle et à l'amélioration des exercices d'évaluation de la gouvernance</li> <li>• Les partenaires européens connaissent bien les initiatives de gouvernance prises par les Africains eux-mêmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement, mutualisation et validation par les partenaires de développement et les acteurs nationaux de la base de connaissance des dimensions politiques et de mise en œuvre des actions liées à la gouvernance</li> <li>• Nous servons d'intermédiaires à des approches plus ouvertes, plus inclusives et plus efficaces d'un dialogue politique multiacteur autour des programmes de gouvernance de l'UE et des programmes d'appui y afférents</li> <li>• Identification et optimisation des possibilités d'améliorer la coopération entre les divers acteurs (y compris les acteurs mondiaux) et de tirer les leçons des expériences présentes et passées dans le domaine de la gouvernance</li> </ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les acteurs africains étatiques et non étatiques sont plus aptes à définir et à réagir aux enjeux de la gouvernance aux plans local, national, régional et continental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleur dialogue politique entre l'UE et ses partenaires ACP.</li> <li>• L'amélioration des modalités de l'aide renforce les côtés offre et demande de l'équation de la gouvernance</li> </ul>
Risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les partenaires ACP africains se retrouvent encore un peu plus écartés du processus de dialogue politique avec l'UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'UE et ses États membres optent pour une visibilité à court terme et éludent la question à plus long terme de la formation de partenariats de grande qualité capables de soutenir une meilleure gouvernance</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'absence de stratégies d'appui harmonisées et d'appui au renforcement des capacités sape le climat de confiance entre les réformateurs de la gouvernance et les partenaires extérieurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le travail de renforcement des capacités s'inscrivant par définition dans le long terme, on risque une érosion de sa base d'appui</li> </ul>
Impact global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les modalités de l'aide et les partenariats sont plus efficaces</li> <li>• Les tendances à long terme de la gouvernance s'améliorent dans les pays partenaires - tant du point de vue de la réalisation de la gouvernance que d'une meilleure participation des acteurs non étatiques</li> </ul>	