



ENJEUX Pour le meilleur et pour le pire... pour les relations ACP-UE en 2009

James Mackie, Eleonora Koeb et Veronika Tywuschik*

Le présent *EnBref* tente de cerner les principaux débats en matière de coopération au développement attendus au niveau de l'UE en 2009, et d'en esquisser la toile de fond. Le but n'est pas d'essayer d'en prédire l'issue, mais de les situer et de les contextualiser, afin de permettre à un éventail d'acteurs aussi large que possible de les suivre et d'y prendre part.

Introduction

Le contexte dans lequel s'inscrit l'action internationale de l'Union européenne (UE) est appelé à connaître de profonds changements en 2009, qui affecteront inévitablement les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). En raison tout d'abord du renouvellement institutionnel que connaît périodiquement l'UE et qui voit des diverses personnalités quitter leur poste pour prendre de nouvelles fonctions. Les élections européennes se tiennent en juin et l'installation d'un nouveau Collège des Commissaires aura lieu en novembre. Divers changements en plus sont attendus dans le mode de fonctionnement du Conseil des ministres, même s'ils sont éclipsés par l'incertitude qui plane sur l'avenir du Traité de Lisbonne. Il faut également s'attendre à des changements du côté de la nouvelle administration américaine, qui sait pertinemment qu'elle doit recréer du lien dans la sphère internationale et se rapprocher des aspirations des populations de la planète. Sans oublier la montée de la Chine et d'autres puissances émergentes, qui change la donne internationale. Plus près de nous, 2009 sera marqué par la deuxième révision de l'Accord de partenariat de Cotonou (AC), qui cherchera à mieux définir la place de l'Union africaine (UA) vu son importance croissante dans les relations entre l'Europe et l'Afrique.

1. Le contexte institutionnel de l'UE

Le changement institutionnel le plus visible en 2009 sera la désignation, comme tous les cinq ans, du nouveau Collège des Commissaires européens. Les États membres devront tout d'abord s'entendre sur celui ou celle qui succédera à Jose Manuel Barroso au poste de Président(e) de la Commission européenne (CE). La personne désignée devra ensuite former son équipe – le Collège – à partir d'une liste de candidats proposés par les États membres et obtenir l'aval du Conseil des ministres et du Parlement européen (PE).

Certains Commissaires seront probablement reconduits dans leurs fonctions. Barroso lui-même pourrait briguer un second mandat puisque son parti politique a officiellement soutenu sa candidature. Tous les Commissaires en charge des relations extérieures devraient en revanche changer. Reste à voir comment sera traitée la question du nouveau poste de Commissaire aux relations extérieures. D'après le Traité de Lisbonne, ce poste doit être amalgamé avec celui de Javier Solana au Secrétariat du Conseil. Tant que le Traité n'est pas ratifié, les dirigeants européens continuent de se demander ce qu'ils peuvent faire pour améliorer la cohérence de l'action extérieure communautaire, que la fusion de ces deux postes de haut niveau était censée promouvoir.

Se pose aussi la question du nombre de sièges au prochain PE. Le projet de Traité de Lisbonne prévoyait de les ramener de 785 à 751. Mais en l'absence de ratification, c'est le Traité de Nice qui reste en vigueur, lequel prévoit une réduction plus forte encore, avec 736 députés seulement. En décembre 2008, le Conseil a tenté d'apaiser les inquiétudes irlandaises en proposant que le nombre de sièges puisse être porté à 754 en 2010 pour autant que le Traité de Lisbonne soit approuvé lors d'un second référendum, probablement organisé au mois d'octobre 2009. En attendant, les élections de juin 2009 n'offriront que les 736 sièges prévus par le Traité de Nice. Dès leur entrée en fonction en juillet 2009, les députés européens devront auditionner les nouveaux Commissaires.

Les élections européennes seront observées de près. Le taux de participation sera révélateur du « déficit démocratique » et du désintérêt populaire qui caractérisent apparemment tout ce qui touche à la politique européenne. Le PE a été pour la première fois élu au suffrage direct voici 30 ans, avec un taux de participation de 63%. Ce taux n'a cessé de baisser depuis, passant sous les 50%. On s'intéressera aussi au visage politique du PE. Depuis les dernières élections, le balancier politique des gouvernements de l'UE s'est positionné à droite. Par rapport à l'actuelle Commission, le nouveau Collège devrait par conséquent se situer plus au centre-droit. Les élections parlementaires confirmeront

ce mouvement ou le contrebalanceront, ce qui nous promet des débats plus intenses entre les institutions européennes au cours de la prochaine législature.

À défaut de ratification du Traité de Lisbonne, la question de la rotation des présidences de l'UE reste ouverte. L'idée était d'améliorer la continuité en nommant un Président du Conseil de l'UE pour deux ans. Les arrangements intermédiaires examinés par le Conseil fin 2008 prévoient de prolonger la Présidence suédoise jusqu'à l'entrée en vigueur du traité et de laisser à la Présidence espagnole le soin de superviser le passage sous régime lisboète. En cas d'accord, la recherche d'une figure politique ayant un profil européen acceptable pour tous les États membres s'intensifiera.

Programmes des présidences de l'UE

Nonobstant la désignation d'un Président de l'UE pour deux ans, le système des «présidences» semestrielles tournantes devrait être maintenu aux échelons inférieurs. Ainsi, la République tchèque puis la Suède présideront les réunions ministérielles et officielles au premier et second semestres 2009. Dans la sphère du développement, les grands thèmes de 2008 se prolongent en 2009 : mise en œuvre de la stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU); suivi du Programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide ; cohérence des politiques au service du développement et promotion d'efforts transversaux dans les programmes de développement. En 2008, les Français y ont ajouté le changement climatique de même qu'un débat sur la réponse de l'UE face à la crise alimentaire mondiale. Les Tchèques garderont ces deux points tout en favorisant un débat sur la migration.

Les Français ont profité de leur présidence pour promouvoir une préoccupation géogra-

phique chère à leur cœur, l'Union méditerranéenne, qu'il a bien fallu caser quelque part dans la Politique européenne de voisinage (PEV). Les Tchèques agiront de même en y allant de leur couplet sur les pays voisins d'Europe de l'Est. Les premiers échos du programme de la présidence suédoise laissent à penser qu'elle restera dans le droit fil des débats sur la politique de développement communautaire en mettant surtout l'accent sur des sujets comme l'efficacité, la cohérence des politiques au service du développement, la démocratie et les droits de l'homme. La présidence suédoise devrait également plancher sur la proposition d'une aide publique au développement (APD) « sans effet climatique ». Les Suédois ont instauré une Commission internationale sur le changement climatique et le développement (CCCD),¹ qui remettra son rapport au printemps 2009 pour que les Suédois aient le temps de suivre ses recommandations durant leur présidence.

2. Relations internationales et politique de développement

Crise économique et financière mondiale

Fin 2008, la tempête qui a secoué l'économie mondiale a grandement inquiété les dirigeants et les gouvernements ACP. La crise persistante aura forcément un impact sur les relations Nord-Sud. Reste à voir jusqu'à quel point l'UE est prête à réagir rapidement et radicalement en adaptant ses politiques.

Beaucoup de pays ACP ont connu une croissance économique record au cours de ces dernières années, de l'ordre de 6,1% en moyenne par habitant en Afrique subsaharienne en 2007.² Depuis 2000, l'Afrique dépend de moins en moins de l'aide extérieure. En 2007, le Ghana est devenu le

premier pays pauvre très endetté (PPT) à émettre une obligation d'État largement souscrite pour financer des investissements infrastructurels (750 millions €), après que les institutions financières internationales aient refusé de couvrir cette dépense. Dans certains pays, les envois de fonds des migrants constituent le principal afflux financier, dépassant non seulement l'aide, mais aussi les investissements étrangers directs.

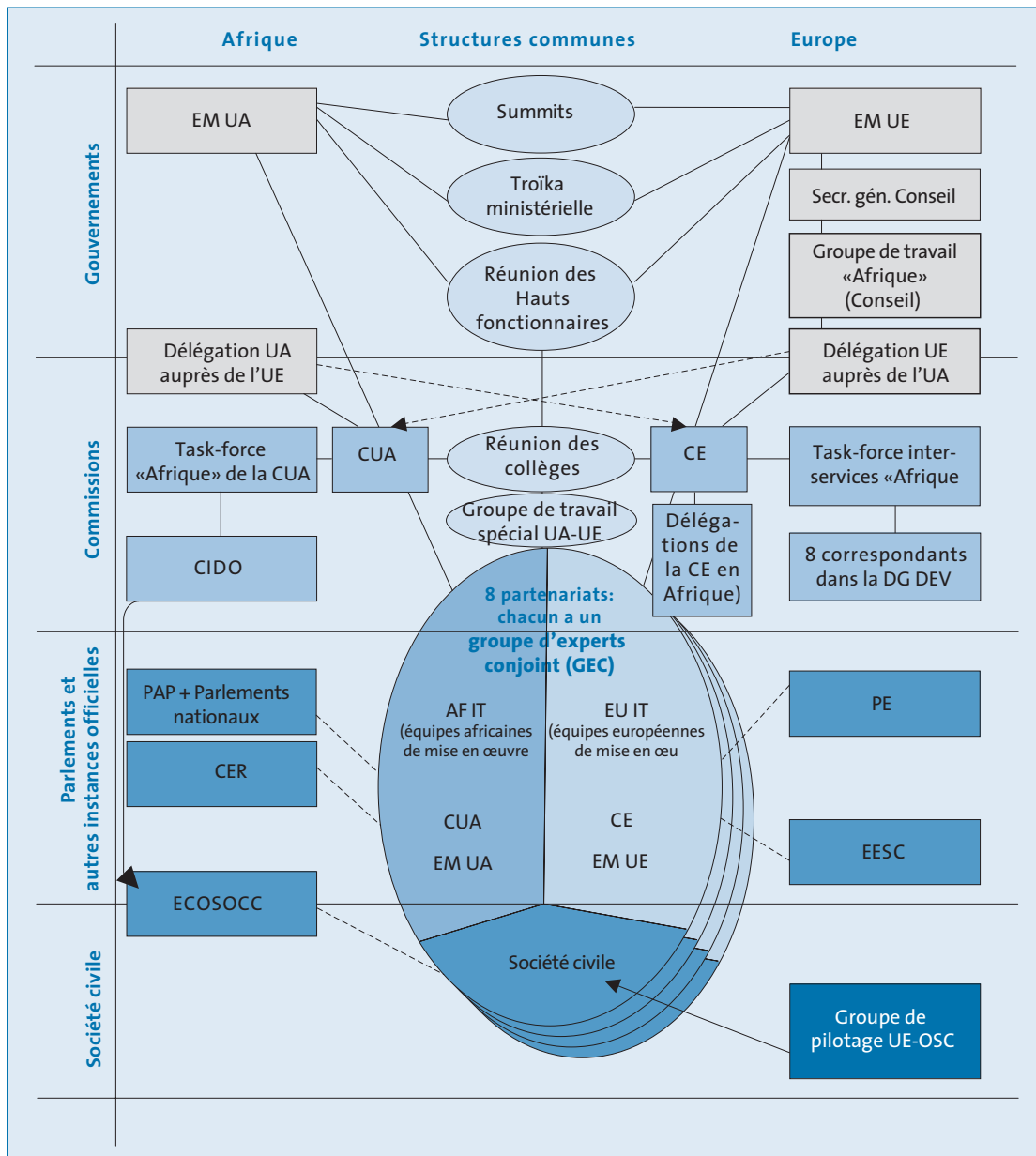
La plupart de ces évolutions positives semblent soudain menacées. Les crises alimentaire et pétrolière ont connu leur point d'orgue mi-2008, et de nombreux pays ont tiré la sonnette d'alarme face aux méfaits conjugués de la montée de l'inflation et des prix des céréales et des intrants agricoles, du manque de denrées sur les marchés internationaux et du changement climatique. Ce sont surtout les pauvres qui trinquent ; beaucoup craignent que la montée des prix n'entraîne une augmentation de 44 millions du nombre de mal nourris dans le monde, pour atteindre 960 millions au total avant la fin de 2008.³

Dès novembre 2008, la crise financière avait provoqué un ralentissement de l'économie mondiale, entraînant une récession aux États-Unis et en Europe. Alors que les pays exportateurs de pétrole et d'autres ressources, confrontés à la chute des prix des produits de base, s'abaissent dans les dépenses publiques pour équilibrer leurs budgets, les prix des aliments sont restés bien supérieurs à leur niveau d'avant 2007, et les baisses partielles observées ici et là n'ont généralement pas compensé l'inflation. Bien que la production des céréales ait été augmentée pour ne plus connaître les pénuries de 2008, la volatilité constante des prix pourrait entraîner une nouvelle flambée des prix en 2009-10 qui, d'après l'OAA/FAO risque de déclencher « des crises alimentaires encore plus graves que

Événements	Septembre	Octobre	Novembre	Événements SCAU
	<p>3^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (2-4 sept.) Approbation du PAA</p> <p>Sommet ACP (30 sept. - 4 oct.) Débat sur les APE, la crise alimentaire, le changement climatique et l'avenir des ACP</p>	<p>4^{ème} Réunion des Collèges des Commissaires de l'UA et de l'UE (1er oct.) Décision sur les produits de tous les partenariats</p>	<p>CAGRE - session consacrée au développement (10-11 nov.) Adoption de la position de l'UE en vue de la 2^{ème} Conférence du financement du développement et des conclusions du Conseil à propos des APE et de l'intégration régionale</p>	<p>Ministres des finances du G20, Sao Paulo (8-9 nov.) et Sommet spécial des dirigeants du G20 à propos de la situation financière, Washington (15 nov.)</p> <p>Réunion ministérielle UE-Afrique, Sharm-el-Sheik (5 déc.)</p> <p>2^{ème} Sommet UE-Afrique, Lisbonne (8-9 déc.) Adoption de la stratégie conjointe UE-Afrique</p>
	<p>- Partenariat pour l'énergie : signature d'une déclaration commune sur les principales priorités et les dispositifs de gouvernance du partenariat</p> <p>- 10^{ème} troïka ministérielle UE-Afrique, Bruxelles (16 sept.), décision à propos de l'architecture de la SCAU</p>	<p>Partenariat pour l'énergie : 1^{er} GEC (15-16 oct.)</p>	<p>- Partenariat pour la paix et la sécurité : Partenariat pour la paix et la sécurité : Troïka des Ministres de la défense de l'UE et de l'UA (20 nov.), Lancement de l'initiative Euro- RECAMP / AMANI-Afrique</p> <p>- 11^{ème} troïka ministérielle UE-Afrique, Addis-Abeba (21-22 nov.)</p>	<p>- Discussion sur les GEC Partenariat sur les migrations : Conférence UE-Afrique sur les migrations et le développement (26 nov.)</p> <p>- Changement climatique : adoption d'une déclaration conjointe UE-Afrique sur le changement climatique.</p> <p>- Tous les GEC se sont réunis.</p>

2008

Schéma 1 : Architecture institutionnelle de la Stratégie conjointe Afrique-UE



Événements SCAU	<p>2008</p> <p>2^{ème} Conférence du financement du développement (29 nov. - 3 déc.) Examen de la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, Doha</p> <p>2^{ème} Sommet UE-Brésil</p> <p>Réunion des Ministres des finances sur le changement climatique, Pologne (8-9 déc.)</p> <p>Partenariat sur les OMD : Conférence UE-Afrique sur l'éducation</p>	<p>2009</p> <p>Élections prévues en Afrique : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Botswana, Congo, Malawi, Mozambique, Namibie, Niger, Soudan, Sud-Soudan, Tunisie.</p> <p>Préparation des paquets régionaux de l'ApC</p> <p>Partenariat pour la gouvernance : lancement de la Plate-forme gouvernance (2009)</p> <p>Partenariat pour le commerce : création d'un département sur les infrastructures au sein de la Commission de l'UA (début 2009)</p>	<p>Signature probable d'APE intérimaires jusque mi-2009</p> <p>Réunion ministérielle UE-Afrique sur la migration (fin 2009)</p> <p>Le Royaume-Uni assure la présidence du G20 en 2009</p> <p>Partenariat pour l'énergie : première réunion de haut niveau UE-Afrique sur l'énergie (début 2009) & Forum du partenariat pour l'énergie</p> <p>Partenariat pour l'énergie : organisation d'une réunion officielle de l'équipe africaine de mise en œuvre (2009)</p>	<p>4^{ème} Conférence ministérielle du Forum pour la coopération sino-africaine, Égypte</p> <p>Communication de la CE sur la révision à mi-parcours des instruments RELEX</p> <p>Communication de la CE sur un paquet de mesures pour la PEV</p> <p>Communication de la CE sur le réexamen du budget</p> <p>Partenariat pour la paix et la sécurité : missions d'évaluation conjointe au Burundi, aux Comores, en République centrafricaine et en Somalie</p>
	<p>2008</p>	<p>2009</p>	 <p>Présidence tchèque de l'UE</p>	

celles que nous avons vécues » début 2008.⁴ La capacité d'absorption du choc est limitée⁵ dans le chef des économies « fiscalement vulnérables », qui ont de larges déficits budgétaires, une inflation élevée ou en augmentation et d'importants subsides pour l'achat de pétrole ou de denrées⁶. Bien que les ACP soient relativement protégés de la crise financière et bancaire mondiale, leurs flux financiers entrants, notamment les envois de fonds des migrants, témoignent du ralentissement de la demande mondiale. Les estimations de croissance en Afrique ont été radicalement revues à la baisse.

Implications pour la gouvernance mondiale et de l'UE

Face à cette crise, les dirigeants mondiaux veulent engager des réformes d'envergure. Première étape, la réunion du G20 en novembre 2008 – surnommée « Bretton Woods 2 » – où devrait s'enclencher la réforme de l'architecture financière internationale. Une première série de mesures devraient être prises avant la date butoir du 31 mars 2009, une réunion des Ministres des finances et des Chefs d'État étant prévue peu après.⁷ Les participants du G20 se sont engagés à revoir la structure de gouvernance du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale pour la rendre plus inclusive et plus représentative des PVD.

Les Nations unies ont confié à Joseph Stiglitz la direction d'une task force de haut niveau chargée de revoir le système financier mondial.⁸ Il se peut que la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU trouve de nouveaux soutiens parmi les cinq nouveaux membres temporaires (Japon, Autriche, Turquie, Ouganda et Mexique) qui y siègeront à partir de janvier 2009. Les principaux candidats à un siège permanent au sein du Conseil de sécurité élargi sont le Groupe des quatre

(Allemagne, Japon, Inde, Brésil) et un ou deux États africains (l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Égypte sont sur les rangs). La négociation de la réforme du Conseil de sécurité s'engagera lors de l'Assemblée générale, fin février 2009.

Côté UE, la crise financière a montré les failles d'une présidence tournante et la lenteur de sa capacité de réaction. Pour certains, elle a aussi montré combien l'adhésion à l'UE et à la zone euro était cruciale pour des petits pays comme l'Irlande (au regard de l'Islande). Elle pourrait favoriser l'acceptation du Traité de Lisbonne, qui a été précisément conçu pour supprimer les faiblesses institutionnelles de l'UE et simplifier les prises de décision.

La stratégie conjointe Afrique-UE : trouver des solutions communes aux défis mondiaux

Outre la nécessité de réformer la gouvernance mondiale se profile aussi l'urgence d'une coopération Nord-Sud renforcée pour s'atteler aux problèmes globaux. Pour que la stratégie conjointe Afrique-UE puisse être le véritable cadre de cette coopération, sa mise en œuvre doit connaître de réelles avancées en 2009.

La première année de la stratégie conjointe Afrique-UE a principalement tourné autour des dispositifs institutionnels et des nouvelles modalités de coordination entre les partenaires (Diagramme 1).⁹ La CE et la Commission de l'UA ont créé des task forces internes pour assurer la transparence et un flux harmonieux de l'information. Les deux parties ont en outre établi des points focaux pour les huit partenariats. Des groupes d'experts conjoints (GEC) issus des institutions de l'UA et de l'UE, des États membres et de la société civile ont été créés pour chacun des partenariats. Les GEC débroussaillent le terrain technique en prélude aux réunions ministérielles semes-

trielles de la troïka. Ils ont eu leur réunion inaugurale en novembre 2008 et se reverront en 2009 pour étoffer le contenu des partenariats.

Le PE et le Parlement panafricain (PAP), bien que la STRATÉGIE CONJOINTE AFRIQUE-UE ne leur accorde qu'un statut d'observateur et qu'ils ne fassent pas officiellement partie de l'architecture des GEC, se sont rencontrés à deux reprises en 2008. L'amorce de leur implication totale est prévue début 2009, bien que l'on ignore encore concrètement sous quelle forme.

L'aspect le plus innovant des GEC est sans conteste d'associer les organisations de la société civile (OSC) au titre d'experts et plus uniquement comme « chiens de garde ». Les OSC européennes ont créé un comité de pilotage de la STRATÉGIE CONJOINTE AFRIQUE-UE en avril 2008¹⁰, mais les modalités d'implication des OSC africaines ne seront définies qu'en 2009. L'UA a annoncé que son Conseil économique, social et culturel resterait le principal lieu de participation officielle des OSC, même si les modalités d'une implication plus large des OSC seront examinées lors d'un événement des OSC de l'UA en février 2009. L'UA étudie diverses pistes pour intégrer les autorités locales dans cette architecture. Les OSC africaines et européennes n'ont toutefois pas été invitées aux réunions inaugurales des GEC et bien que l'implication des OSC ait été une fois encore à l'ordre du jour de la 11^{ème} Troïka ministérielle¹¹, les OSC n'ont reçu aucune indication précise quant au stade auquel elles étaient censées se joindre aux GEC. Aucune solution n'a en outre été trouvée à propos du financement de la participation des OSC.

Même les questions de dialogue et de structure opérationnelle réglées, la route sera encore longue pour muer la stratégie conjointe Afrique-UE d'un simple exercice

Événements	Janvier	Février/Mars	Avril	Mai
	<p>12^{ème} Sommet de l'UA, Addis-Abeba, Éthiopie Décision à propos de la gouvernance de l'Union</p> <p>Débat du Rapport de la CE Réunion informelle TIG des Ministres en charge de la coopération au développement Prague, (29-30 janv.)</p>	<p>3^{ème} réunion plénière du Forum mondial de l'OCDE</p> <p>Date-butoir pour les mandats portant sur la révision de l'AC</p> <p>Réunion annuelle du Forum économique mondial, Suisse, (28 janv.-1 fév.)</p>	<p>17^{ème} Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE dans un pays de l'UE (6-9 avril)</p> <p>Conférence ministérielle « Échafauder un partenariat sur les migrations » Prague, (26-28 avril)</p> <p>Rapport de la CE sur le financement du développement et l'efficacité de l'aide de l'UE</p>	<p>CAGRE - session consacrée au développement (18-19 mai)</p> <p>Session du Conseil des ministres ACP-CE</p> <p>Inauguration du Secrétariat EUROMED, Barcelone</p>
Événements SCAU		<p>Réunions des GEC</p> <p>Réunion des OSC de l'UA à propos de la SCAU</p>	<p>12^{ème} troïka ministérielle UE-Afrique (28 avril)</p> <p>Partenariat pour la gouvernance : 1^{ère} réunion conjointe des OSC à propos du dialogue UE-UA sur les droits de l'homme</p>	<p>Partenariat pour le commerce : Conférence UA-UE sur « La gouvernance régionale dans un contexte mondial », Bruxelles (11-12 mai)</p>

2009

entre Commissions en une plate-forme ouverte à tous de coopération entre l'Europe et l'Afrique.

Une conjoncture difficile pour la stratégie conjointe Afrique-UE

Face aux défis mondiaux actuels, l'UE risque de se montrer moins « éclairée », plus attentive à des préoccupations économiques et de politique nationale à court terme, moins disposée à promouvoir la solidarité mondiale. Un changement qui pourrait influencer sur la révision du budget communautaire et le « bilan de santé » de la Politique agricole commune en 2009. Alors que s'intensifie la lutte pour la mainmise sur l'Afrique et ses ressources, l'UE pourrait envisager la sécurité énergétique et le changement climatique sous un angle plus pragmatique. D'aucuns craignent déjà que certains États membres n'envisagent une réduction de leur aide au développement bilatérale.¹²

Avec pour décor divers défis mondiaux urgents – de la sécurité alimentaire au changement climatique en passant par une refonte des enjeux de politique étrangère – la coopération trilatérale entre l'UE, la Chine et l'Afrique devra montrer jusqu'où elle peut aller dans des domaines essentiels pour les intérêts de l'UE. En octobre 2008, la CE a publié une communication qui prévoit un renforcement de la coopération trilatérale en matière de paix et de sécurité, d'infrastructures, de gestion de l'environnement et des ressources durables, de la sécurité alimentaire et de la production agricole.¹³ Les partenaires envisagent de se réunir sous la forme d'une trilogie début 2009. Une proposition de dialogue trilatéral régulier et structuré, notamment sur les questions de paix et de sécurité, sera peaufinée en 2009. S'agissant des infrastructures, l'UE et la Chine prévoient un dialogue au sein du Consortium pour les

infrastructures en Afrique. Bien qu'on ne voie pas très bien ce que ce dispositif trilatéral peut apporter à la Chine, il est vrai que cette initiative arrive au moment où celle-ci essaie de se hisser parmi les ténors de la communauté internationale soucieux d'assumer leurs responsabilités internationales.¹⁴

La 4^{ème} Conférence ministérielle du Forum sur la coopération sino-africaine, qui aura lieu en Égypte en 2009, devrait faire le point de la mise en œuvre du plan d'action adopté lors de la dernière conférence, tenue à Beijing en 2006. Ce plan d'action prévoit une coopération sur le plan politique, économique, dans les affaires internationales et dans le domaine du développement social. En 2006, le gouvernement chinois s'était engagé à doubler son aide à l'Afrique.¹⁵ Aujourd'hui, on s'attend à ce que la crise financière n'oblige la Chine à réduire son aide à l'Afrique en 2009.

Enjeux de sécurité

Le conflit qui a opposé la Russie à la Géorgie en août 2008 a eu une incidence négative sur l'environnement géopolitique de l'UE et des implications sur sa politique étrangère, notamment à l'égard des PVD. Tandis que la Présidence française de l'UE négociait un cessez-le-feu, le conflit recentrait l'attention de l'Europe sur ses proches voisins et sur le potentiel inexploité d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et d'une Politique étrangère et de défense commune (PESD) robustes et cohérentes. Pour certains, la sécurité de l'UE est un concept global et mondial dans lequel la « sécurité humaine » des PVD constitue une préoccupation essentielle ; d'autres préféreraient que l'UE donne clairement la priorité aux menaces militaires directes à sa périphérie.

Prévue pour décembre 2008, la révision de la Stratégie européenne de sécurité (SES),

qui oriente la politique étrangère de l'UE, devrait livrer quelques indications quant aux nouvelles orientations et surtout quant à la place accordée à l'Afrique. La mission PESD au Tchad passera le relais aux Nations unies en mars 2009 ; la réaction indécise et en ordre dispersé de l'UE, fin 2008, aux demandes d'intervention dans la partie orientale de la RDC laisse à penser que l'ère des déploiements en Afrique est terminée pour l'UE. Les pressions financières intérieures et la cohérence entre de tels déploiements et le soutien apporté par l'UE à l'émergence d'une Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) portent certains commentateurs à croire que l'UE songe à se « désengager militairement de l'Afrique ».¹⁶

Énergie

Le conflit géorgien a par ailleurs mis en relief la dépendance de l'UE vis-à-vis du gaz russe et la nécessité de diversifier ses sources d'approvisionnement en énergie. Lorsque Gazprom a signé avec l'entreprise publique Nigerian National Petroleum Corporation un protocole de collaboration en matière d'exploration, de production et de transport de gaz, l'UE, qui jusqu'alors ne s'empressait guère à soutenir un gazoduc trans-Sahara-Europe de 4 300 km, a proposé au Nigeria de soutenir politiquement et financièrement ce projet de 15 milliards d'euro.¹⁷ Ce n'est donc sans doute pas une coïncidence si le partenariat pour l'énergie, qui est coordonné par l'Autriche et l'Allemagne côté UE¹⁸, s'avère un des volets les plus dynamiques de la stratégie conjointe Afrique-UE.

La première rencontre de haut niveau Afrique-UE sur l'énergie est prévue en 2009, de même qu'un forum du partenariat pour l'énergie auquel seront conviés la société civile et le secteur privé. En collaboration avec la Commission de l'UA, la CE envisage d'éla-

Événements	Événements SCAU
Juin Élections européennes (11-14 juin)	Partenariat pour la paix et la sécurité : étude conjointe UA-CER-UE sur l'appui de l'UE aux centres d'entraînement africains
Juillet / Août Sommet du G8, La Maddalena, Italie (8-10 juillet) 13 ^{ème} Sommet de l'UA	2 ^{ème} réunion conjointe des CPS de l'UE et de l'UA
Septembre Rapport biennal de l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement	Nominations des nouveaux Commissaires européens et auditions de ces Commissaires au Parlement européen Rencontres annuelles de la FMI et du Groupe de la Banque mondiale, octobre 2009, Istanbul
Octobre Nominations des nouveaux Commissaires européens et auditions de ces Commissaires au Parlement européen Rencontres annuelles de la FMI et du Groupe de la Banque mondiale, octobre 2009, Istanbul	



borer un schéma directeur de l'électricité en Afrique et un programme de renforcement des capacités afin de soutenir les « pôles énergétiques » africains. Le programme thématique communautaire pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie, soutient l'instauration d'un dialogue politique dans le cadre du partenariat Afrique-UE pour l'énergie et la mise en place de cadres juridiques, fiscaux et réglementaires afin de promouvoir les investissements dans le secteur de l'énergie ainsi que l'électrification des zones rurales africaines.

Agriculture

Les appels réitérés à une modification du système alimentaire mondial, et surtout des subventions agricoles dans les pays occidentaux, pourrait faire l'objet d'un débat lors du sommet mondial de l'alimentation qui se tiendra en 2009 à l'invitation de l'OAA/FAO.¹⁹ Bien que l'UA considère la politique agricole comme une affaire nationale, la Commission de l'UA a récemment plaidé en faveur d'une approche plus continentale de la question.

Au titre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), un sommet continental sera organisé au mois de février en vue d'amorcer des partenariats globaux et d'adopter des mécanismes de financement pour une mise en œuvre accélérée du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Dans l'intervalle, les efforts d'alignement de l'aide au développement sur les priorités nationales se poursuivront, et des rencontres régionales seront organisées en concertation avec les Communautés économiques régionales (CER) afin de monter les partenariats nécessaires à une mise en œuvre accélérée du PDDAA. Les

constatations d'une étude menée en 2007 sur les progrès réalisés par l'Afrique dans l'allocation de 10% de dépenses nationales au développement de l'agriculture seront présentées au prochain sommet de l'UA.

Au titre du partenariat sur les OMD de la stratégie conjointe Afrique-UE, dont les chefs de file sont le Royaume-Uni et la Tunisie, la DG Agriculture de l'UE et la Commission de l'UA vont collaborer dans trois domaines : renforcer le lien stratégique entre les instruments de la CE et le Cadre de sécurité alimentaire africaine esquissé dans le PDDAA, faciliter une action coordonnée de l'UE dans ce cadre, et soutenir la capacité de l'UA à donner la priorité à l'agriculture dans les politiques africaines. L'UE a également réagi à la crise alimentaire en créant une « facilité alimentaire » qui apporte un soutien immédiat à l'agriculture des PVD.²⁰ Dotée d'un milliard d'euro pour la période 2008-10, cette facilité doit financer l'accès aux intrants et services agricoles, y compris les engrais et les semences, et des mesures du type « filet de sécurité ».²¹ 760 millions d'euro seront « de l'argent frais » et 240 millions d'euro proviendront du redéploiement des fonds de l'instrument de stabilité (pour les relations extérieures) qui n'ont pas encore été assignés à un objectif particulier.²²

Changement climatique

Un nouvel accord mondial sur le climat devrait être conclu à Copenhague en décembre 2009 et succéder au Protocole de Kyoto. Avec la nouvelle administration américaine, l'espoir renaît d'arriver à un accord progressiste, même sans la Chine. Les objectifs de l'UE (réduction de 20% des émissions de carbone, 20% d'énergies renouvelables et augmentation de 20% de l'efficacité énergétique) restent d'actualité mais risquent d'être

revisés à la baisse vu la crise économique.²³ En octobre 2008, la CE a enfin présenté un train de mesures pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts et la déforestation. Leur approbation pourrait aider les PVD à préserver leurs forêts. Le partenariat trilatéral avec la Chine ouvre de larges perspectives à cet égard, puisque l'UE et la Chine sont les principaux marchés du bois d'œuvre et tous deux adhèrent au plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT).

Au titre du Partenariat sur le changement climatique de la stratégie conjointe Afrique-UE, une déclaration conjointe UE-Afrique sur le changement climatique a été présentée en décembre 2008 à Poznań, à la Conférence de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, en guise de premier pas vers une vision politique et une action communes autour du changement climatique et des enjeux environnementaux y afférents. Le GEC sur le changement climatique a été chargé de muer les priorités de cette déclaration en activités concrètes en 2009.

L'Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC) encadre le dialogue politique et l'appui fourni aux PVD pour s'adapter au changement climatique au titre de la stratégie conjointe Afrique-UE. Elle est devenue opérationnelle en 2008 avec une dotation de 300 millions d'euro pour la période 2008-10 financée en partie par le Fonds européen de développement (FED) et par le programme thématique communautaire pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles. Le PE juge néanmoins ce montant « cruellement insuffisant et demande à la Commission de fixer un objectif de financement à long terme d'au moins 2 milliards d'euro par an d'ici 2010 et de 5 à 10 milliards

2009		2010	
Événements SCAU	Prise de fonctions de la nouvelle CE (1 ^{er} nov.) CAGRE - session consacrée au développement Journées européennes du développement Forum mondial sur la migration et le développement, Athènes	18 ^{ème} Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (28 nov. - 3 déc. dans un pays ACP) Conférence des Nations unies sur le changement climatique, Copenhague (30 nov. - 11 déc.)	Élections en Afrique : Burkina Faso, Burundi, Comores, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Rwanda, Tanzanie 14 ^{ème} Sommet de l'UA, Addis-Abeba Entrée de la Croatie dans l'UE
	13 ^{ème} troïka ministérielle UE-Afrique	Partenariat pour la paix et la sécurité : élaboration d'une stratégie concernant les armes légères et de petit calibre	3 ^{ème} Sommet UE-Afrique Réexamen global de la SCAU Réexamen de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF)
			Janvier Sommet EUROMED : lancement de la zone de libre-échange Sommet UE-ALC
			Présidence espagnole de l'UE

d'euro par an d'ici 2020 ». ²⁴ Les États membres de l'UE n'ont pas encore répondu aux appels de cofinancement, mais la Suède s'est engagée à fournir une rallonge de 5,5 millions d'euro via l'appui budgétaire.

Comme le dit une récente évaluation, « le changement climatique n'a pas encore été intégré de manière transversale dans la coopération au développement communautaire », et encore moins dans les autres politiques communautaires ayant des répercussions sur les PVD. ²⁵ Cela s'explique par l'absence de définition précise des synergies, par des chevauchements et des superpositions entre les interventions liées au changement climatique et l'APD traditionnelle. Les politiques d'adaptation – pour que les populations locales puissent mieux faire face au changement climatique – constituent le mode d'intervention de prédilection de la plupart des PVD. Beaucoup émettent des réserves à l'égard des politiques d'atténuation, surtout financées par l'APD, car ils s'inquiètent davantage du maintien de leur croissance économique que des émissions de gaz à effet de serre. Une façon mutuellement avantageuse d'aider ces pays à contribuer à l'atténuation consiste à améliorer leur accès au marché mondial du carbone et de renforcer leur capacité de négociation, deux actions prioritaires de la stratégie conjointe Afrique-UE.

Du point de vue de la cohérence avec d'autres initiatives, le partenariat sur le changement climatique de la stratégie conjointe Afrique-UE constituera un cas d'école dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de la cohérence des politiques au service du développement et du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement et l'efficacité de l'aide. Au sein même de l'UE, plusieurs initiatives sont gérées par différen-

tes DG au titre de diverses lignes budgétaires. La complémentarité et la valeur ajoutée de l'AMCC elle-même ont été violemment critiquées par certains États membres. L'UE pourrait profiter de l'impulsion donnée par la conférence de Copenhague pour mettre les initiatives qu'elle recense en Afrique au diapason des priorités fixées par l'UA pour ses activités de lutte contre le changement climatique en 2009.

Commerce

On a assisté fin 2008 à une dernière tentative de bouclage des négociations de Doha. Le tout nouveau Commissaire européen en charge du commerce et le Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en quête d'un nouveau mandat ont envoyé un message fort aux négociateurs en disant qu'un accord éviterait le protectionnisme et restaurerait la confiance dans une économie mondiale atterrée par la crise financière. Les pays ACP ont été virtuellement écartés de ces négociations dominées par les intérêts des grands pays industrialisés et des économies en développement plus avancées. Pour l'heure, les pays ACP ou africains ne sont pas parvenus à s'entendre sur la teneur d'une issue favorable au développement, car les subventions occidentales profitent aux uns et nuisent aux autres, et la plupart d'entre eux jouissent déjà d'un accès aux marchés des pays développés en franchise de droit et hors contingents. ²⁶ Les pays ACP doivent élargir leurs exportations vers les marchés existants. Leur intérêt se situe donc au niveau d'une amélioration des règles d'origine, d'un appui pour faire face aux barrières non tarifaires et dans l'aide pour le commerce (ApC).

En dehors des négociations à l'OMC, ces questions sont au cœur du partenariat pour


le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures de la stratégie conjointe Afrique-UE, sous la houlette de la CE et de l'Afrique du Sud.

Aide pour le commerce

2009 devrait apporter la réponse à des questions aussi importantes que l'ApC vaille-t-elle – et si oui, comment ? – tenir toutes ses promesses en termes de ressources et d'avantages supplémentaires pour les PVD ? ²⁷ Un calendrier de dialogue intra-UE sur la préparation des « paquets régionaux » d'ApC a été établi pour le début de 2009. Restent quelques points d'interrogation concernant la nature exacte de cette ApC, beaucoup de donateurs y voyant un chantier qui devra se poursuivre au-delà de 2010 alors que les régions ACP y voient un lien explicite ou implicite avec les calendriers des Accords de partenariat économique (APE). La plupart des parties prenantes européennes et ACP reconnaissent que la prochaine étape consistera pour les régions ACP à élaborer leurs stratégies d'ApC et à identifier des projets viables, de sorte que les fonds prévus par les bailleurs puissent aller à des projets prioritaires. Près de 75% des programmes indicatifs régionaux du 10^{ème} FED serviront à appuyer l'intégration économique régionale et à répondre aux besoins exprimés par les ACP. Dans la conjoncture financière mondiale actuelle, il est néanmoins peu probable que les bailleurs apportent de l'argent frais aux initiatives d'ApC.

Accords de partenariat économique

En octobre 2008, l'UE a signé un APE complet avec le Forum des Caraïbes ; cet APE doit encore être ratifié par le PE et les parlements nationaux. Un accord intérimaire a été signé

Événements SCAU	Événements Février / Mars / Avril	CAGRE - session consacrée au développement (avril) Révision à mi-parcours du 10 ^{ème} FED (printemps 2010)	Mai - Août	15 ^{ème} Sommet de l'UA (juillet)	Septembre/Novembre	Journées européennes du développement (novembre) CAGRE - session consacrée au développement (novembre)
				Partenariat pour la paix et la sécurité : création d'une force en attente de l'UE (juillet)		
 Présidence belge de l'UE 2010						

avec la Côte d'Ivoire en novembre 2008 ; la signature des accords intérimaires restants est prévue fin 2008, début /mi-2009. Dans le même temps, la négociation d'APE globaux se poursuit.

Le calendrier de conclusion des APE complets et le statut des accords intérimaires constituent un enjeu majeur. Dans toutes les régions, les acteurs ont manifesté le désir de négocier des APE finaux pour remplacer les documents intérimaires ; reste à voir si cela sera possible. Au cas où les négociations prendraient à nouveau du retard, ces accords intérimaires pourraient devenir de longue durée, voire permanents.

S'ajoute à cela l'enjeu du périmètre thématique des APE complets. Les clauses de rendez-vous des accords intérimaires énumèrent les domaines à négocier (en particulier les services et les questions liées au commerce), mais ne peuvent prédire l'issue des pourparlers. Le ton des dispositions finales peut donc varier des bonnes intentions à l'engagement ferme. Des efforts sont consentis pour tenir compte de la spécificité de chaque pays et lui permettre, dans le cadre des APE, de s'engager sur la voie de la libéralisation à son propre rythme, comme pour le commerce des services dans le Pacifique, par exemple.

Migration

Les pressions économiques et financières actuelles ont conduit certains pays de l'UE traditionnellement plus ouverts à adopter des politiques d'immigration plus restrictives.²⁸ L'UE est d'ailleurs en train de finaliser d'importantes initiatives dans ce domaine qui pourraient avoir des répercussions sur l'immigration des travailleurs légaux et sur la situation des migrants en Europe. Le programme de carte bleue²⁹, un système de délivrance rapide de permis de travail et de résidence aux travailleurs qualifiés, devrait être adopté début 2009, bien qu'on lui reproche de favoriser la fuite des cerveaux. On peut aussi y voir un instrument ouvrant de réelles perspectives d'immigration légale pour les travailleurs, condition finalement préalable à une migration au service du développement.

En octobre 2008, la CE a présenté une Communication sur la migration, dans laquelle elle exhorte les États membres à promouvoir activement une approche globale³⁰ des cadres de coopération multilatérale, mondiale et régionale en 2009. Elle entend par là que la dimension extérieure de la politique de migration de l'UE inclut l'organisation des migrations légales, le contrôle de l'immigration clandestine et les questions de développement liées à la migration dans les pays d'origine et de transit.

La principale initiative prise par l'UE dans ce sens, les « partenariats pour la mobilité » (accords non contraignants entre les États membres de l'UE intéressés, la Commission et un pays tiers couvrant tous les aspects de l'approche globale), devrait se poursuivre en 2009. Le premier accord de ce type avec un pays ACP a été initié par la France, le Portugal, le Luxembourg et le Cap-Vert en 2008. Le deuxième devrait être conclu avec le Sénégal en 2009.

En guise de suivi à la Conférence UE-Afrique sur la migration et le développement tenue à Tripoli en 2006, une conférence ministérielle pourrait être organisée en 2009 ou début 2010, et éventuellement préparer la passation d'accords dans ce domaine lors du 3^{ème} Sommet UE-Afrique en 2010. La CE entend promouvoir la convergence des processus de Tripoli et de Rabat dans le cadre de la stratégie conjointe Afrique-UE, malgré les réticences de certains. La conférence ministérielle de 2009-10 s'efforcera probablement d'améliorer les synergies entre les processus.

3. Tendances de la gouvernance dans les ACP

Plusieurs processus auront une incidence sur l'intégration régionale des ACP en 2009. Les APE accentueront probablement les différences qui existent au sein des CER africaines et entre celles-ci. Par ailleurs, l'émergence de l'UA comme acteur politique fort et comme coordinateur des États membres africains au sein des huit partenariats de la stratégie conjointe Afrique-UE favorisera la différenciation entre ACP. Ces deux tendances de 2009 encadreront l'amorce de la révision de l'Accord de partenariat de Cotonou (AC) en 2010, et détermineront en partie l'avenir du groupe ACP après cette date. Les ACP ont institué une task force d'ambassadeurs afin de revoir l'Accord de Georgetown, qui a fondé le Groupe ACP, et de dégager les meilleures pistes de réforme de ses structures.

Incidence des APE sur la gouvernance et l'intégration régionale

En 2009, les CER devront réagir aux résultats des processus APE en assurant la cohérence régionale et en définissant de nouvelles institutions APE qui devront être avalisées par les APE finalisés. Des comités conjoints sont envisagés à différents niveaux, du technique au ministériel, éventuellement chargés de suivre la mise en œuvre des APE et d'accompagner l'aide au développement, le contrôle et le réexamen régulier des APE. Il faudra sans doute aussi clarifier les relations entre les institutions APE et les institutions créées par l'AC.

On espère que pour préserver la cohérence régionale, les membres des groupements régionaux adopteront des positions communes et que le nouveau Commissaire de l'UE en charge du commerce fera preuve de souplesse dans la prise en compte de leurs préoccupations durant les négociations des APE. L'enjeu sera d'arriver à des APE finaux qui correspondent aux configurations régionales existantes et qui confortent les pays africains concernés dans leurs ambitions d'intégration régionale, conformément aux principes énoncés dans la stratégie conjointe Afrique-UE et dans les récentes conclusions du Conseil³¹ où celui-ci réaffirme que « l'UE respecte et soutient les choix de ses partenaires en ce qui concerne les objectifs, les modalités, le rythme et les priorités de leurs propres processus d'intégration régionale ».

L'année 2009 sera capitale pour le Groupe ACP en soi, car il devra prouver sa valeur ajoutée pour ses États membres et assurer son avenir dans un contexte dynamique. Les ACP devront tirer pleinement parti des possibilités d'action commune qui surviendront durant les phases de mise en œuvre et de suivi des APE. Ces prochaines étapes détermineront si les APE réalisent ou non les objectifs de développement définis dans l'AC. Les sujets qui ne pourront trouver de modalités satisfaisantes au niveau des APE régionaux, eu égard notamment au cadre de l'AC ou en termes de réponse de l'UE, auront plus de chance de trouver une solution au niveau continental ou tous-ACP.

Intégration régionale en Afrique

Les processus d'intégration régionale africaine ont franchi un cap décisif lors d'un sommet tenu en octobre 2008, où trois CER représentant 26 pays africains, à savoir la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) se sont engagés sur la voie de la fusion. Une task force a désormais six mois pour élaborer une stratégie de création d'une zone de libre-échange (ZLE) et une feuille de route pour sa mise en œuvre. Le calendrier de la ZLE sera déterminé après que l'étude ait été présentée au Conseil tripartite des Ministres au cours des 12 prochains mois. Les Ministres ont été chargés de veiller à la participation des secrétariats régionaux et de coordonner et d'harmoniser les points de vue vis-à-vis des APE et d'autres négociations multilatérales. Dans les six mois à venir, le Conseil des ministres des trois blocs devra approuver un protocole d'accord sur la coopération et l'intégration interrégionale.

Intégration et réforme de l'UA

Le Sommet des chefs d'État et de gouvernements de l'UA reviendra en janvier 2009 sur l'idée d'un gouvernement d'union pour l'Afrique. Les dirigeants ont déjà officiellement abordé ce point lors des Sommets de 2007 et 2008 de l'UA. C'est d'ailleurs à leur requête que la Commission de l'UA a préparé un document qui aborde les questions de souveraineté, de répartition des compétences et de subsidiarité, non seulement entre les États membres et l'UA mais aussi avec les CER. L'UA n'envisage jusqu'ici qu'un « programme d'intégration minimum », qui pourrait néanmoins augurer une autre approche de la question.

Au Sommet de l'UA tenu à Accra, ces mêmes dirigeants ont décidé d'intégrer le NEPAD dans les structures de l'UA afin d'améliorer la communication et d'harmoniser les rapports financiers. C'est le Secrétariat du NEPAD, basé en Afrique du Sud, qui devrait coordonner la mise en œuvre des programmes. On ignore toutefois si les programmes qui ressortent actuellement du NEPAD seront recentrés sur des thèmes (comme l'agriculture, les infrastructures et les technologies de l'information et de la communication) qui ne sont actuellement pris en charge par aucune autre instance de l'UA, tandis que d'autres programmes comme ceux de la gouvernance et des conflits seraient retirés du portefeuille du NEPAD pour être rattachés respectivement au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et au Conseil de paix et de sécurité (CPS). L'UA arrêtera définitivement les modalités de cette intégration lors de son Sommet de janvier 2009.

Une initiative africaine prometteuse pour la gouvernance

Pour que le MAEP, auquel ont désormais souscrit 29 États membres de l'UA,³² puisse avancer, diverses lacunes politiques et pratiques devront être comblées, à commencer par la nomination d'un nouveau Panel des éminentes personnalités. Le mandat des membres actuels, déjà étendu jusque fin 2008, a été prolongé jusque janvier 2009. Tant que les nouveaux membres n'auront pas été désignés, la préparation des nouveaux examens et la mise en œuvre des examens prévus, ceux du Lesotho et du Mozambique, par exemple, restera au point mort. Le rythme des examens devrait donc ralentir, priorité étant donnée aux pays où les examens ont été différés, peut-être au détriment de ceux qui voudraient amorcer leur processus, à moins que la composition du Panel ne soit élargie. Comme le MAEP est un mécanisme qui vise à générer une demande intérieure et intrarégionale de réformes de la gouvernance, tout l'enjeu pour des partenaires extérieurs

comme l'UE consistera à adapter et à adopter des mesures d'appui qui permettent le plein épanouissement de cette expérience totalement appropriée par les Africains.

Diplomatie préventive et gestion des conflits

Jamais la présence de l'UA dans la diplomatie mondiale et africaine n'aura été aussi forte qu'en 2008. De plus en plus, l'UA applique le principe de responsabilité collective et oublie sa longue tradition de non ingérence dans les affaires intérieures des États membres. Son appétit pour la médiation et la gestion des crises s'est manifesté dans divers conflits et situations fragiles, où sa diplomatie n'a malheureusement pas toujours connu la réussite : Comores, Kenya, Somalie, Soudan, Zimbabwe (où le PAP a pour la première fois tenu un discours ferme à propos du deuxième tour de scrutin), République démocratique du Congo (RDC), Mauritanie.

La majeure partie des efforts diplomatiques déployés par l'UA en 2009 concerneront probablement le Zimbabwe et la RDC, eu égard aux répercussions régionales désastreuses que pourrait avoir leur situation. Jusqu'à présent, l'UA a mené une diplomatie « feutrée » auprès du Zimbabwe, en comptant essentiellement sur la médiation de la SADC. L'échec des derniers pourparlers autour d'un accord de partage des pouvoirs a toutefois amené le leader de l'opposition à solliciter la médiation directe de l'UA. La crise au Zimbabwe figurera probablement à l'ordre du jour du Sommet de l'UA de janvier 2009. Au final, cependant, sa résolution dépendra surtout de l'issue des élections en Afrique du Sud au deuxième trimestre 2009 et de l'influence des puissances régionales au sein de la SADC. Le Botswana et la Zambie conserveront une voix influente au sein de la SADC, même avec la nouvelle administration zambienne.

Comme la résolution d'un conflit régional aussi complexe que celui de l'Est du Congo dépend de nombreux facteurs et acteurs, l'UA a récemment confié à l'ancien président tanzanien Mkapa une mission de médiation aux côtés de l'Envoyé spécial des Nations unies Olusegun Obasanjo. Peu de choses à dire, en revanche, du côté humanitaire. En novembre 2008, l'UA a convoqué une réunion ministérielle en vue de préparer un projet de convention africaine sur la protection et l'assistance aux populations déplacées, qui sera présentée au Sommet de l'UA de Kampala en 2009. Cette convention devrait définir des normes et contraindre les pays à respecter les besoins de base des populations déplacées et à leur garantir la jouissance de leurs droits humains sur leur territoire.

Toujours préoccupante, la situation au Darfour vire au test de faisabilité pour les efforts de paix africains et internationaux. L'UA s'est prononcée pour la suspension de la mise en accusation du président soudanais par la Cour pénale internationale car cela pourrait, selon elle, « entraver ou compromettre les efforts visant à promouvoir une paix durable » entrepris par la force hybride NU/UA au Darfour.³³ Il convient de noter cette attitude de l'UA dans l'abord d'une question qui affecte d'autres conflits africains actuels, de l'Ouganda à la RDC. Cette attitude risque de créer un dilemme aux futurs financements de l'UE, car le Soudan ne semble pas disposé à ratifier les révisions 2005 de l'AC, où figure une disposition de respect du statut de Rome. L'absence de ratification bloquerait 300 des 400 millions d'euro destinés au Nord- et au Sud-Soudan au titre de l'enveloppe septennale du FED, et on pourrait assister à une chute des financements au deuxième trimestre 2009. En novembre 2008, la troïka ministérielle a reconnu que cette question avait « des conséquences négatives pour les relations entre l'UE et la partie africaine »³⁴ et décidé d'instituer un groupe d'experts techniques ad-hoc pour clarifier les compréhensions des deux parties, un rapport préliminaire devant être soumis avant la fin de janvier 2009.

L'UE soutient le renforcement des capacités de l'UA dans le domaine de la médiation et de la prévention des conflits. Dans le cadre du partenariat pour la paix et la sécurité de la stratégie conjointe Afrique-UE, le dialogue est renforcé par l'institutionnalisation des rencontres entre les Conseils de paix et de sécurité de l'UA et de l'UE. La prochaine rencontre de cette nature est prévue en septembre 2009. Des propositions seront remises en mars 2009 afin d'opérationnaliser ce genre de mécanisme de consultations au niveau des ambassadeurs d'Afrique et de l'UE, surtout à Addis-Abeba, à Bruxelles et à New York. Un atelier conjoint Afrique-UE permettant de mutualiser les leçons apprises sera organisé en Afrique au cours du premier semestre 2009. Des missions conjointes d'évaluation sont prévues, notamment pour contrôler les interventions financées par la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF). Les prochaines missions se dérouleront en République centrafricaine, au Burundi, aux Comores et en Somalie.

Les pays concernés, les institutions africaines et la communauté internationale seront jugés en fonction de leur gestion des prochaines élections et, plus généralement, de leur gouvernance dans des situations de fragilité. Des élections présidentielles sont prévues dans certains États parmi les plus fragiles du continent (Côte d'Ivoire, Guinée-Conakry, Somaliland). L'UA entend intervenir de plus en plus dans l'observation des élec-

tions. Dans le cadre du partenariat pour la gouvernance démocratique et les droits de l'homme de la stratégie conjointe Afrique-UE, des consultations institutionnalisées sont prévues entre les missions d'observation de l'UE et de l'UA dans ces mêmes pays. Les programmes d'échange d'observateurs électoraux pourraient notamment se traduire par l'invitation d'observateurs de l'UA lors d'élections européennes, à commencer par celles de juin 2009.

Décidée à se profiler davantage sur la scène politique, l'UA cherche à améliorer sa position dans la révision 2010 de l'AC, laissant entendre que le partenariat ACP-UE l'érige en acteur essentiel du volet politique du partenariat. L'UE voit apparemment cette ambition de l'UA d'un bon œil, mais il faudra attendre le début des négociations, c.-à-d. février 2009, pour savoir jusqu'à quel point cela se traduira en droits concrets dans l'AC, sous la forme d'un mandat politique précis ou d'une enveloppe financière panafricaine distincte, gérée par l'UA.

L'Architecture africaine de paix et de sécurité

Le travail de création d'une Force africaine en attente d'ici juin 2010³⁵ se poursuivra. L'UE soutient cette entreprise, notamment par le cycle d'entraînement AMANI AFRICA-EURORECAMP. Une étude préparatoire et un exercice de recensement des activités d'entraînement des éléments civils et de police doivent être finalisés pour juin 2009 ; un séminaire est également prévu au premier trimestre 2009 afin de dresser une liste des centres d'entraînement. Outre les initiatives politiques de prévention et de résolution des conflits, des opérations de soutien à la paix sous commandement africain ont été déployées au Soudan et en Somalie. Dans les années à venir, l'UA compte mener un nombre raisonnable de petites et moyennes opérations.

En attendant, l'UA continue de donner la priorité à un financement prévisible des opérations de soutien à la paix en Afrique. Un panel onusien de haut niveau sur le maintien de la paix en Afrique a été chargé de voir comment soutenir les opérations de maintien de la paix amorcées par des organisations régionales, du point de vue notamment du financement d'amorçage, de l'équipement et de la logistique.³⁶ L'Afrique du Sud préconise un financement à partir des contributions prévues à l'ONU.³⁷ L'UE apporte son soutien dans le cadre de la stratégie conjointe Afrique-UE, notamment par les conseils d'expert et le partage des expériences acquises lors des opérations de maintien de la paix de l'APF.

La mise en œuvre d'une deuxième APF, dotée de 300 millions d'euro, débutera en 2009, en appui aux activités précitées. L'avenir de l'APF reste toutefois incertain sur le long terme. La question de l'origine des fonds destinés à l'AAPS et aux opérations de soutien à la paix sous commandement africain devrait revenir sur le tapis en 2009, en prélude au réexamen de l'APF (2010) demandé par le Conseil.

Dialogue sur la gouvernance démocratique et les droits de l'homme

Le partenariat pour la gouvernance démocratique et les droits de l'homme de la stratégie conjointe Afrique-UE, dont les chefs de file sont l'Allemagne et le Portugal, côté européen, et l'Égypte, côté africain, a peu évolué en 2008. Les institutions de l'UE, les États membres intéressés et la société civile européenne se sont réunis, mais la première réunion officielle du GEC n'a eu lieu qu'au mois de novembre. La lenteur des avancées s'explique surtout par l'absence d'accord autour de la configuration institutionnelle et des méthodes de travail d'une plate-forme de gouvernance multi-acteurs chargée d'améliorer le dialogue politique sur les questions de gouvernance.

Nonobstant le flou des modalités de dialogue, tant l'UE que l'UA ont redoublé d'efforts pour fixer un agenda. Il semble qu'en 2009, priorité sera donnée au dialogue sur les voies et moyens permettant à l'UE de soutenir le MAEP au titre de la stratégie conjointe Afrique-UE, sans affaiblir la légitimité et l'appropriation de ce mécanisme par les Africains.³⁸ L'UE devrait poursuivre sa réflexion pour créer des synergies entre le dialogue permanent UA-UE sur les droits de l'homme et le partenariat pour la gouvernance démocratique et les droits de l'homme de la stratégie conjointe Afrique-UE. Elle devrait en outre soutenir l'organisation d'une première réunion conjointe de la société civile accolée à la session du dialogue UE-UA sur les droits de l'homme en 2009. L'UA s'emploiera pour sa part à associer davantage les acteurs institutionnels africains ayant des mandats de gouvernance (comme le PAP, le Conseil économique, social et culturel, les autorités locales, la Cour de justice) au dialogue sur la gouvernance ; elle vient d'amorcer un processus visant à définir une politique panafricaine de la gouvernance locale, un des principaux points à l'agenda de la plate-forme de dialogue.

Le bilan mitigé de la Tranche incitative pour la gouvernance

La Tranche incitative pour la gouvernance (TIG), mécanisme mis en place par la CE pour apporter 2,7 milliards d'euro du 10^{ème} FED aux pays ACP, a fait l'objet d'un réexamen en 2008. Officieusement, la CE s'est engagée à communiquer les résultats de ce réexamen à l'UA et à discuter de la TIG dans le cadre du partenariat pour la gouvernance démocratique et les droits de l'homme. Ce réexamen pourrait amener l'UE à réfléchir aux limites d'un système qui conditionne l'octroi des fonds à la mise en œuvre de réformes de gouvernance (ce qui revient à les « acheter ») et pourrait inciter les bailleurs à nouer avec les pays partenaires un dialogue constructif et harmonisé sur la gouvernance et les réformes.

Lacunes du dialogue politique dans le cadre de Cotonou

Fin 2008, les consultations au titre de l'Article 96 de l'AC se poursuivaient avec les Fidji et la Mauritanie. S'agissant de cette dernière, des réunions ont eu lieu en octobre et en novembre 2008, sans toutefois aboutir à des résultats satisfaisants. En l'absence de résultats, la Mauritanie semble promise à une suspension partielle (ou totale) de son aide au développement dès le début de 2009. Des consultations ont eu lieu au mois d'avril 2008 avec les Fidji, où le gouvernement intérimaire a confirmé qu'il organiserait de nouvelles élections en mars 2009. Si la procédure électorale s'avère satisfaisante, l'UE pourrait lever son recours à l'Article 96 en octobre 2009. La situation politique actuelle aux Fidji laisse cependant planer quelques doutes quant à la tenue de ces élections à la date prévue.

4. Pertinence de l'aide après Accra et Doha

Une grande partie de 2008 a servi à préparer le Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide puis à en digérer les résultats immédiats ; en 2009, il s'agira de maintenir cette dynamique et de concrétiser le Programme d'action d'Accra (PAA). L'objet du PAA n'est pas de se substituer à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, mais bien d'élargir et d'approfondir la mise en œuvre de cette dernière. Toutes les parties prenantes concernées suivront donc de près les mesures prises par les bailleurs et les pays partenaires, qui se sont engagés dans le PAA à développer leur dialogue et à définir des lignes directrices sur des questions telles que la division internationale du travail. La CE a annoncé qu'en 2009, elle

accorderait une importance toute particulière à son « Rapport [obligatoire] sur le financement par l'UE du développement et l'efficacité de l'aide - vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement », de manière à « faire avancer l'agenda européen ».39

Une des réussites d'Accra aura sans conteste été d'élargir la base des parties prenantes en incluant plus d'OSC, mais aussi et surtout en associant davantage les gouvernements des pays partenaires à l'élaboration du document final. Il s'ensuit que le PAA insiste beaucoup sur les questions corrélées de *l'appropriation par les pays et de la responsabilité mutuelle* afin d'arriver à des *partenariats plus efficaces et davantage ouverts à tous*, mais sans assortir cette promesse de responsabilité démocratique (ou « vers le bas ») d'indicateurs ni de références à des actions concrètes permettant d'en vérifier la réelle mise en œuvre. Pour impliquer davantage les pays partenaires à ce suivi du PAA en prélude au prochain Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (2011), le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE réexaminera toutefois l'organigramme de son groupe de travail sur l'efficacité de l'aide début 2009 afin de l'ouvrir davantage à tous.

Les participants à la Conférence sur le financement du développement tenue à Doha fin 2008 ont décidé, malgré la crise financière mondiale, de poursuivre leurs efforts de relèvement de l'APD afin d'atteindre les objectifs de Monterrey. D'autres sources de financement du développement ont été examinées de près à l'aune des éventuels effets de la crise. Ce seront probablement les investissements étrangers directs à destination de

l'Afrique qui diminueront le plus, quoique les envois de fonds des migrants montrent également des signes de repli40, les migrants perdant leur emploi ou voyant leurs possibilités d'épargne rognées par la hausse des prix alimentaires et d'autres frais. Bien que les effets de la crise sur les PVD ne soient pas encore totalement visibles, les gouvernements ACP craignent de plus en plus que la crise ne complique leur gestion macro-économique et ne compromette leur capacité à dégager de ressources internes pour leur développement.

10^{ème} Fonds européen de développement (FED)

La mise en œuvre du 10^{ème} FED débutera réellement en 2009. Par rapport au 9^{ème} FED, trois grandes observations s'imposent.

L'augmentation de l'appui budgétaire général (ABG) de 22,9% à 31,4%, et de l'appui budgétaire sectoriel (ABS) de 8,8% à 16,5% du total des Programmes indicatifs nationaux permet à la CE d'atteindre pratiquement son objectif d'allouer 50% de son appui via les systèmes nationaux (voyez le Schéma 2). Le nombre de pays bénéficiaires de cet appui budgétaire a lui aussi augmenté considérablement, passant de 25 dans le 9^{ème} FED à 43 dans le 10^{ème}. On notera avec intérêt que la part de l'appui budgétaire dans l'ensemble des allocations du 10^{ème} FED correspond à la répartition moyenne en Afrique, qu'elle est nettement plus élevée dans les Caraïbes (ABG : 23,3%, ABS : 32,4%) et nettement plus faible dans le Pacifique (ABG : 2,8%, ABS : 8,3%). Le volume d'ABS varie également d'un secteur à l'autre, de pratiquement zéro pour

la prévention des conflits et l'environnement, à seulement 4,7% pour le commerce et à niveaux conséquents pour la gouvernance (20%), le développement humain (27%) et le développement rural (30%).

Du point de vue des allocations sectorielles, le principal changement relatif se situe au niveau du secteur économique et commercial, dont la dotation est plus que doublée entre le 9^{ème} et le 10^{ème} FED. Les autres augmentations concernent le développement humain, la gouvernance démocratique et le développement rural (voyez les Schémas 3 et 4).

Au niveau des allocations intra-ACP, la part réservée à l'enveloppe panafricaine reste juste en-deçà des 20%, mais elle atteindra pratiquement 30% si les 300 millions d'euro actuellement affectés aux réserves pour l'APF sont effectivement alloués. La part des initiatives globales reste aux environs de 12%. S'agissant des initiatives tous-ACP, l'allocation a été calculée sur une base sectorielle, les principaux montants étant attribués au changement climatique et aux infrastructures.

Acteurs non étatiques

C'est en janvier 2009 que seront présentés les résultats d'une évaluation globale de la fourniture de l'aide communautaire via les acteurs non étatiques (ANE). Ces constatations et recommandations tomberont à point nommé puisqu'elles incitent les bailleurs à se montrer créatifs dans les moyens mis en œuvre pour améliorer l'efficacité de l'aide tout en soutenant une société civile plus diverse et plus dynamique, et dans les moyens d'associer efficacement les OSC aux nouvelles modalités de l'aide prônées par l'Agenda de Paris.

Une évaluation externe des interventions menées au titre du programme thématique communautaire sur le rôle des ANE et des autorités locales dans le développement est également prévue en 2009. Ce rapport fera l'objet d'un débat au Conseil et au Parlement européens, dont les conclusions éclaireront la préparation de la deuxième période de programmation 2011-13. Enfin, on attend pour avril 2009 la publication d'une étude de capitalisation sur la nouvelle génération des programmes de renforcement des capacités des ANE mis en œuvre au titre du 9^{ème} FED.

Situations fragiles et sécurité et développement

Un an après que le Conseil de l'UE ait adopté ses conclusions sur la fragilité41, l'engagement de l'UE dans les États fragiles laisse

Schéma 2 : Comparaison des modalités PIN entre les 9^{ème} et 10^{ème} FED
L'appui budgétaire général (ABG), l'appui budgétaire sectoriel (ABS) et autres appuis budgétaires

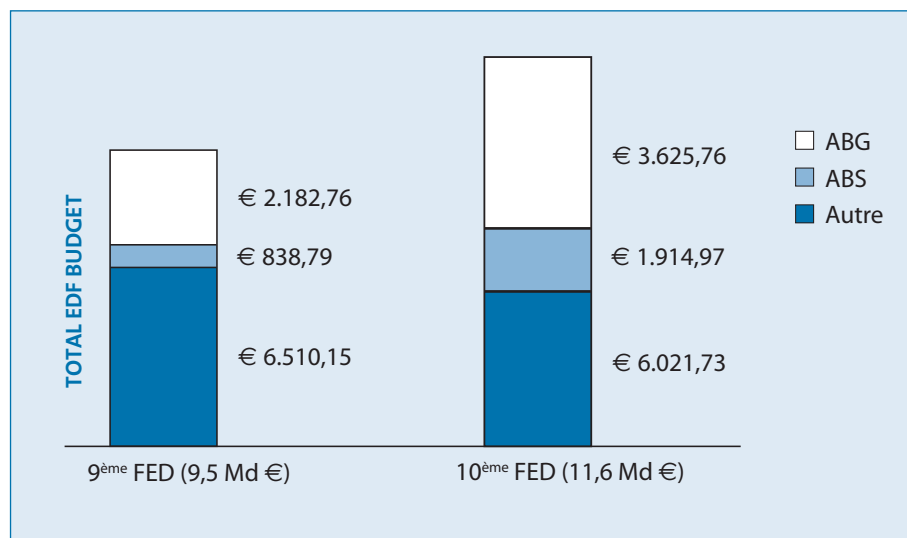
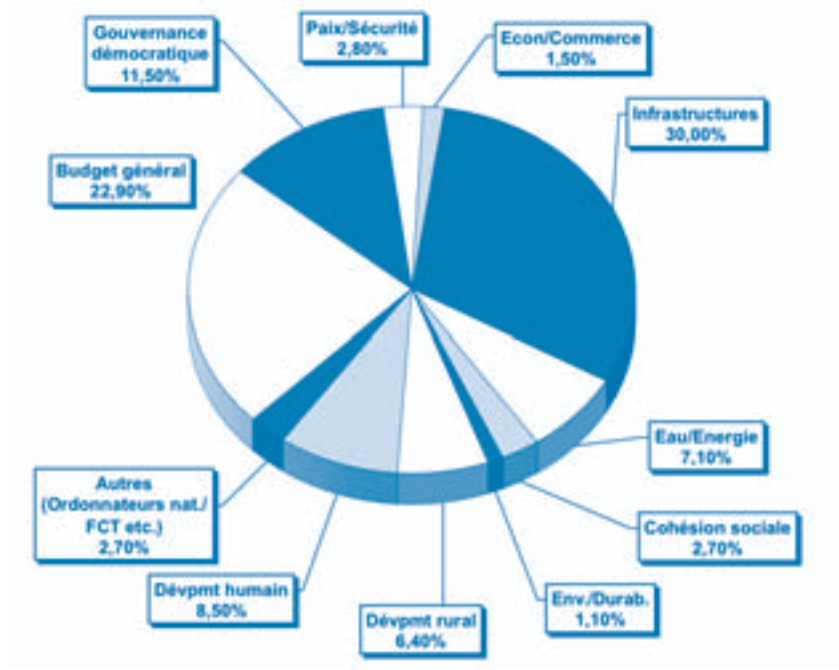
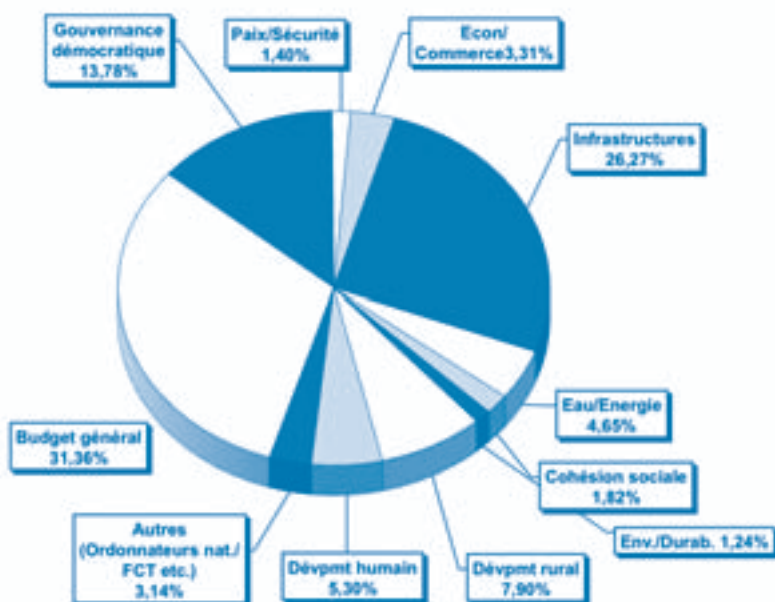


Schéma 3 : Aperçu sectoriel PIN du 9^{ème} FEDSchéma 4 : Aperçu sectoriel PIN du 10^{ème} FED

apparaître peu de changements dans les pays mêmes. Des équipes thématiques et nationales ad hoc (composées de représentants de la CE, des États membres et, dans deux cas, de la Banque mondiale) ont été chargées de « tester » les conclusions du Conseil dans des pays pilotes. Seules les équipes de quelques pays se sont réunies et commencent à commanditer des exercices de mapping. Un plan de mise en œuvre visant à concrétiser les conclusions du Conseil sur la base de leçons livrées par les pays pilotes doit être présenté au deuxième trimestre 2009. Dans l'intervalle, la CE a élaboré des lignes directrices pour assouplir les procédures suivies dans les situations de fragilité.

Toujours sur le même sujet, mais sous l'angle de la politique de sécurité cette fois, l'application des Conclusions du Conseil de 2007 sur la sécurité et le développement⁴² s'est amorcée en 2008 par une étude sur les leçons à retirer des interventions paneuropéennes à Aceh (Indonésie), en Afghanistan, en République centrafricaine, au Tchad, en Colombie et en Afrique du Sud. Les résultats de cette étude serviront de base à des actions de suivi et à la préparation d'un plan d'action sur la sécurité et le développement. Ce plan devrait faire l'objet en 2009 d'un débat portant notamment sur les opérations de soutien à la paix sous commandement africain. C'est également en 2009 qu'aura lieu le premier réexamen des sept instruments financiers de la Direction générale des relations extérieures (DG RELEX) de la CE pour la période 2007-13. Cette évaluation apportera du grain à moudre à la révision à mi-parcours des instruments financiers RELEX, et aux propositions législatives qui l'accompagneront.

Définition de l'APD

Le CAD de l'OCDE va réexaminer la définition de l'APD aux alentours du mois de mai 2009 : on s'attend à un débat animé car certains membres voudraient une définition plus large. Une action extérieure communautaire de nature plus politique tend à brouiller occasionnellement la ligne de partage entre coopération au développement et politique étrangère. Tout l'enjeu, dans cette recherche d'une approche plus intégrée du changement climatique, des migrations et de la sécurité et du développement, sera de veiller à ce que la pauvreté et le développement restent les centres de gravité de l'APD. La crise financière actuelle devrait elle aussi accentuer la pression en faveur d'une définition plus large de l'APD permettant à certains États membres d'assimiler à de l'aide au développement un maximum de leurs dépenses en matière de migration, de changement climatique et de sécurité.

La question se pose aussi pour la CE, s'agissant par exemple des programmes théma-

tiques déployés au titre de l'Instrument de coopération au développement (ICD). Les règlements de l'ICD stipulent que 90% des dépenses doivent être de l'APD. Mais comme trois des cinq programmes thématiques sont davantage susceptibles d'être entièrement éligibles comme APD d'après le CAD (Investir dans les ressources humaines, Sécurité alimentaire, Acteurs non étatiques), on peut douter que les deux autres programmes thématiques (Environnement et Immigration) soient autorisés à allouer beaucoup moins que 90% de leurs fonds à des actions pertinentes pour le développement – si tant est que l'on interprète le chiffre de 90% comme un seuil global.

Conclusion : relations ACP-UE, où allez-vous ?

Ces dernières années, les relations ACP-UE ont dû faire face à un certain nombre d'enjeux externes et internes, parmi lesquels l'intégration régionale et les négociations des APE, l'émergence de l'Union africaine et d'autres processus plus globaux. Autant d'enjeux qui ont suscité des réactions contrastées au sein du groupe ACP, conduisant certains observateurs à s'interroger sur sa pertinence à long terme et sur sa signification future dans l'ordre mondial. Les négociations des APE font apparaître des intérêts divergents au sein du groupe ACP, les Caraïbes ayant signé un APE malgré les doutes et les réserves des cinq autres régions. L'émergence de l'UA, qui cherche à se positionner comme principal interlocuteur entre l'Afrique et l'UE constitue un autre enjeu. Le groupe ACP va devoir trouver un équilibre entre, d'une part, la montée en puissance de ses organisations collectives (UA et CER notamment), et d'autre part la nécessité stratégique de rester une force de négociation face à l'UE. Certaines régions, notamment le Pacifique et les Caraïbes, s'inquiètent de la place qui pourrait être accordée à l'UA dans le texte résultant de la prochaine révision de l'AC.

La récente stratégie conjointe Afrique-UE retient de plus en plus l'attention de l'UE et de l'UA ; ce « partenariat entre égaux » semble en effet idéal pour desservir les intérêts communs africains, surtout dans des domaines politiques comme la migration, la paix et la sécurité. Si la fréquence des réunions était un indicateur, la stratégie conjointe Afrique-UE serait une réussite, car jamais l'UA et l'UE ne se sont aussi souvent rencontrées qu'au cours de la première année qui a suivi la signature de la stratégie conjointe Afrique-UE. L'année 2008 aura surtout servi à fixer les dispositifs institutionnels, alors que 2009 devrait tourner autour de la mise en œuvre et du dialogue sur le contenu. La capacité des africains à accentuer leur engagement envers cette stratégie dépendra des ressources additionnelles mises ou non sur la table par les

États membres de l'UE en 2009. Le partenariat trilatéral Chine-UE-Afrique est un autre chantier qui montre que l'UE entend s'engager avec davantage de partenaires dans l'aide au développement et qu'elle s'intéresse plus au continent africain qu'à la région ACP. La Chine affiche aussi un intérêt grandissant pour l'Amérique latine,⁴³ comme le prouve son premier document politique publié juste avant la tournée du Président chinois dans cette région. Ce document décrit les principes directeurs de la coopération 2009-10, afin de promouvoir une relation stable et permanente avec les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.⁴⁴

La CE a défini sa propre stratégie envers les Caraïbes et le Pacifique, mais sans susciter de grand débat dans l'Union et les régions concernées. La première troïka ministérielle UE-Forum des îles du Pacifique tenue en septembre 2008 a toutefois symbolisé l'intérêt accru de l'UE pour cette région. Une deuxième réunion de haut niveau doit avoir lieu au mois d'avril 2009, en Australie, sous la Présidence tchèque de l'UE, avec au menu les élections à Fidji et la conclusion des consultations avec ce pays au titre de l'Article 96.⁴⁵

L'année à venir sera cruciale pour la réalisation des objectifs du Plan pacifique (2008-10). Ce plan couvre plusieurs chantiers, coordonnés par le Secrétariat du Forum du Pacifique. L'intégration régionale du commerce a été lente, par exemple, et les pays insulaires du Forum (les 16 membres plus l'Australie et la Nouvelle Zélande) vont devoir prouver leur adhésion à l'Accord commercial entre les pays insulaires du Pacifique (PICTA). Un nouvel accord PICTA sur le commerce des services devrait être signé début 2009 et inclure une disposition pionnière sur la mobilité intra-régionale des travailleurs qualifiés et semi-qualifiés. Des négociations portant sur un accord de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande débuteront en 2009. L'Australie devrait également suivre l'exemple de la Nouvelle-Zélande en créant cette année un dispositif pour la circulation de la main-d'œuvre agricole temporaire.

S'agissant des îles caraïbes, il faut s'attendre à ce que l'UE recherche plutôt un partenariat stratégique collectif avec l'Amérique latine et les Caraïbes (ALC) et donne la préséance à cette configuration. Pour ce faire, l'UE a prévu plusieurs rencontres de haut niveau en 2009, dont le Sommet UE-ALC qui aura lieu en Espagne durant la Présidence espagnole de l'UE.⁴⁶ La prochaine réunion ministérielle entre l'UE et le groupe de Rio aura lieu à Prague en avril 2009. Récemment, l'UE a en outre associé plusieurs pays d'Amérique latine à des partenariats stratégiques plus concrets. Un partenariat UE-Mexique a été conclu en octobre 2008, un partenariat stratégique UE-Brésil a été annoncé en 2007 lors du premier Sommet UE-Brésil à Lisbonne et

devrait être signé en 2009 (cf. conclusions du Conseil de décembre). Les relations entre l'UE et le Mercosur sont en revanche au ralenti depuis le dernier Sommet UE-ALC. Les deux parties sont convenues de réactiver les pourparlers et ont insisté sur la nécessité d'arriver à un accord d'association. Aucune date butoir n'a toutefois été fixée et les deux parties sont uniquement convenues de poursuivre les négociations « dès que les conditions le permettront, peut-être en 2009 ».

Sous la Présidence française de l'UE, le « Processus de Barcelone », nom communément donné au partenariat euro-méditerranéen, a été relancé par le Président Sarkozy. En novembre 2008, ce projet a subi un lifting complet. Sous le nouveau nom « d'Union pour la Méditerranée »,⁴⁷ quatre nouveaux champs de coopération font leur apparition (la paix et la sécurité ; la sécurité maritime ; le partenariat économique et financier ; la coopération sociale, humaine et culturelle) et plusieurs réunions ministérielles seront organisées au Maroc en 2009 et en 2010. Parmi les autres projets figurent une ZLE euro-méditerranéenne d'ici 2010 et un secrétariat conjoint à Barcelone qui devrait être pleinement opérationnel en mai 2009.⁴⁸ Les Ministres des affaires étrangères de l'Union pour la Méditerranée se réuniront courant 2009 pour évaluer les progrès accompli et préparer le sommet de 2010.

Le recentrage sur des homologues continentaux et régionaux comme l'UA, l'Amérique latine et l'Union pour la Méditerranée pourrait avoir des répercussions pour les Caraïbes, le Pacifique et d'autres petites régions ACP, ainsi que pour le Groupe ACP dans son ensemble. La prochaine révision de l'AC, qui sera signée début 2010, sera donc déterminante pour le Groupe ACP et en particulier pour les relations entre l'UE et les ACP ; c'est elle qui nous dira si les ACP sont parvenus à surmonter leur différenciation interne et à rester une force de négociation face à l'UE. Les négociations entre les deux parties, qui devraient débuter en mars 2009, seront donc aussi l'occasion de relever plusieurs de ces défis de sorte que les régions et États ACP puissent tirer pleinement parti de l'AC.

Au final, 2009 sera donc une année durant laquelle les partenaires de développement observeront de près les mouvements de l'UE sur plusieurs fronts. Celui tout d'abord des changements institutionnels : le visage politique du nouveau Parlement, la brochette des nouveaux Commissaires et la gestion des changements pour aligner les dispositifs des relations extérieures de l'UE sur le Traité de Lisbonne. Celui ensuite de l'influence que le ralentissement de l'économie mondiale et l'incertitude persistante en matière d'eau, d'énergie et de changement climatique pourront avoir sur la perspective globale et les politiques extérieures de l'UE : l'UE va-t-

elle se concentrer sur ses propres besoins et aura-t-elle moins envie de concourir à l'élaboration de solutions mondiales ? Celui enfin, objet de toutes les attentions, du sort réservé par l'UE à deux aspects étroitement corrélés de ses rapports directs avec les partenaires de développement : comment l'UE va-t-elle gérer la deuxième révision de l'Accord de Cotonou et sera-t-elle en mesure de prouver la valeur ajoutée de la stratégie conjointe UE-Afrique ? Dans le premier cas, il s'agira pour elle de prouver qu'elle reste attachée à cet accord vieux de 20 ans, malgré l'intérêt affiché pour d'autres partenariats avec des groupes faisant partie ou non des ACP. Dans le deuxième cas, il s'agira pour elle de prouver, maintenant que les nouveaux dispositifs institutionnels sont plus ou moins en place et avant le prochain Sommet UE-Afrique de 2010, que la stratégie conjointe Afrique-UE change la donne, que de nouvelles ressources sont là pour concrétiser ses plans ambitieux, que de part et d'autre les États membres s'impliquent dans la mise en œuvre de cette stratégie et qu'au travers de celle-ci, l'UE et l'Afrique disposent bel et bien d'une plateforme efficace pour mener des actions conjointes dans les affaires internationales.

Notes

1. Commission sur le changement climatique et le développement (CCD). Termes de référence Voyez www.ccdcommission.org/termsofreferenceandmandate.html
2. Banque mondiale. 2008. Financement du développement dans le monde, Annexe de la version anglaise : Regional Outlooks, p. 149 <http://go.worldbank.org/PP2AKPIC10>
3. Banque mondiale. 2008. Vulnérabilité budgétaire des pays en développement face au double choc pétrolier et alimentaire, 12 octobre, Poverty Reduction and Economic Management Network. www.polity.org.za/attachment.php?aa_id=17097
4. Nuages à l'horizon malgré une récolte mondiale record. Salle de presse de l'OAA/OAA/FAO, 6 novembre 2008 www.fao.org/news/story/fr/item/8271/icode/
5. Banque mondiale 2008. Vulnérabilité budgétaire des pays en développement face au double choc pétrolier et alimentaire, 12 octobre, Poverty Reduction and Economic Management Network. www.polity.org.za/attachment.php?aa_id=17097
6. L'Érythrée, l'Éthiopie, Madagascar, le Rwanda, le Malawi, la Côte d'Ivoire, Fidji, Haïti, les Seychelles et la Mauritanie, par exemple.
7. Bretton Woods Project. 2008. G20 Heads of State Meeting 15th November 2008, (17 novembre), <http://brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=562975>
8. Bretton Woods Project. 2008. A global summit to reform the international financial system, (22 octobre), www.brettonwoodsproject.org/art-562756
9. Pour une analyse et une description précises du montage institutionnel de la SCAU, voyez V. Tywuschik et Sherriff, A. Beyond Structures? Reflections on the Implementation of the Joint Africa-EU Strategy (Discussion Paper 87)
10. Commission européenne. 2008. Mise en œuvre de la Afrique-UE stratégie conjointe et de premier plan d'action (2008-2010) - l'UE la mise en œuvre pour les 8 chef de file de l'Afrique-UE et de partenariats avec des personnes de contact de l'organisations de la société civile. 13 août 2008. Bruxelles, Belgique <http://africa-eu-partnership.org/wordpress/wp-content/uploads/2008/11/081017-table-of-eu-implementation-teams-cso-contact-persons.pdf>
11. Communiqué conjoint, 11ème Réunion ministérielle de la Troïka Afrique - UE, Addis-Abeba, 20-21 novembre 2008. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/341&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>
12. Wall St. crisis might mean less foreign aid: Biden. Reuters Online, 2 octobre 2008. www.reuters.com/article/politicsnews/idustre4920s20081003
13. Commission européenne. 2008, L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatérale. COM(2008) 654. Bruxelles, 17 octobre 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0654:FIN:FR:PDF>
14. Men, J. 2008. EU-China Relations: From Engagement to Marriage?, (EU Diplomacy Paper 8/2008), Brugge : Collège d'Europe. www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2008/EDP_7_2008.Men.pdf
15. Forum sur la coopération sino-africaine Plan d'action de Beijing (2007-09). Novembre 2006. www.focac.org/fra/wjjh/hywj/tz80374.htm
16. Exiting Africa?, European Voice, 24 novembre. www.europeavoice.com/article/2008/11/exiting-africa-163168.aspx
17. Brussels takes on Gazprom in Nigeria, Financial Times, 17 septembre 2008, www.ft.com/cms/s/6d233ec2-841f-11dd-bf00-000077b07658.dwp_uuid=a99ba554-4d15-11da-ba44-0000779e2340,print=yes.html
18. L'UA n'a pas encore désigné de pays chef de file ; les pays suivants font partie du groupe d'experts africains pour le partenariat sur l'énergie : Ouganda, Burkina Faso, Burundi, Gabon, Égypte, Algérie, Benin, Afrique du Sud et Cameroun.
19. UN calls food summit in 2009, hopes for fair trade. Reuters Online, 19 novembre 2008. www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LJ592404.htm
20. Commission Européenne .2008. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement. COM(2008) 450/5, 2008/0149 (COD). Bruxelles. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0450:FIN:FR:PDF>
21. Art. 3 (2) (a) et (b) de COM (2008) 450/5.
22. Parlement européen 2008. Budget 2009 de l'UE : accord sur la « facilité alimentaire » et les principaux éléments du budget. Communiqué de presse, 24 novembre, www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/034-42987-329-11-48-905-20081124IPR42986-24-11-2008-2008-false/default_fr.htm
23. Les gouvernements de l'UE et le PE doivent encore s'entendre sur ces objectifs et les transposer en textes législatifs avant les élections de juin.
24. Parlement européen. 2008. Construire une Alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique. Résolution du 21 octobre 2008. (2008/2131(INI)). www.europarl.europa.eu/sides/getdoc.do?pubref=-//ep//text+ta+p6-ta-2008-0491+o+doc+xml+vo//fr
25. ECORYS-NEI. 2007. Premier rapport d'avancement biennuel du plan d'action de l'Union européenne sur le changement climatique et le développement (2004-2006), Rotterdam.
26. Meyn, M. 2008. The WTO Doha round impasse: Implications for Africa. ODI Briefing Paper. www.odi.org.uk/resources/odi-publications/briefing-papers/41-wto-doha-round-impasse-implications-for-africa.pdf
27. Lui, D. 2008 The aid for trade agenda and accompanying measures for EPAs: Current state of affairs, (Discussion Paper 86), Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp86
28. UK cuts immigration amid meltdown. Associated Press, 18 octobre 2008. www.thestar.com/News/World/article/519880
29. Commission Européenne. 2007. Proposition de Directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. COM (2007) 637. Bruxelles. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:FR:pdf>
30. Commission Européenne. 2008. Renforcer l'approche globale de la question des migrations: accroître la coordination, la cohérence et les synergies. COM(2008) 611/3. Bruxelles. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:FR:PDF>

31. Conseil de l'UE. 2008. 2902ème session du Conseil Affaires générales, Conclusions du Conseil sur l'intégration régionale et les accords de partenariat économique au service du développement des pays ACP, Bruxelles, 10 novembre 2008. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/103968.pdf
32. Le Togo a été le 29ème pays à devenir membre du MAEP en juin 2008.
33. Union africaine. 2008. Communiqué de presse du CPS, 11 juillet, Addis Abeba. www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2008/juillet/PSC/11juillet/Press%20statement%201CC-Fr-New.pdf
34. Communiqué conjoint, 11ème réunion ministérielle de la troïka UE-Afrique, Addis-Abeba. 16189/08 (Presse 341), 20-21 novembre 2008. Bruxelles. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/104246.pdf
35. Pour ce faire une « 2ème feuille de route » a été adoptée par les Ministres africains de la défense et de la sécurité en mars et avalisée par le Conseil exécutif en juin 2008.
36. Créé par la Résolution 1809 des Nations Unies suite à un débat au Conseil de Sécurité sous la présidence de l'Afrique du Sud en 2008
37. AU urged to solve peace problems, Pambazuka, 10 octobre 2008. www.pambazuka.org/aumonitor/comments/1904/
38. Auparavant, la CE soutenait le Fonds fiduciaire du MAEP pour financer les activités du Secrétariat du MAEP basé en Afrique du Sud. Cet appui a été apparemment annulé vu la faiblesse des mécanismes de rapport financier. La CE soutient aussi les pays du MAEP en accordant une rallonge de 5% au programme indicatif national de ceux d'entre eux qui ont parachevé leur réexamen au travers de la TIG.
39. Commission Européenne, 2008. Programme législatif et de travail de la Commission pour 2009. Agir dès maintenant pour une Europe meilleure. Vol. 1, COM(2008) 712 final, Bruxelles, 5 novembre 2008, p.12. http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2009_fr.pdf
40. Avant même l'escalade de la crise financière, les données de juillet et d'août affichaient une baisse des envois de fonds des migrants vers le Kenya, tant par rapport au mois précédent que d'une année sur l'autre, signe que la diaspora kenyane était déjà victime de l'inflation, du remboursement des hypothèques, de l'insécurité de l'emploi et des licenciements. Entre août 2007 et août 2008, la baisse était de 38%. Voyez : Kenya hit by decline in remittances, Financial Times, 24 octobre 2008. www.ft.com/cms/s/0/620fc278-a164-11dd-82fd-000077b07658.html
41. Conseil de l'UE. 2007. 2831ème Conseil « Relations extérieures », Conclusions du conseil sur une réponse de l'UE aux situations de fragilité. Bruxelles, 19-20 novembre. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/97331.pdf
42. Conseil de l'UE. 2007. 2831ème Conseil « Relations extérieures », Conclusions du conseil sur la sécurité et le développement. Bruxelles, 19-20 novembre, p. 6. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/97331.pdf
43. China issues first Latin American policy paper, eyes closer ties. China View, 5 novembre 2008. http://news.xinhuanet.com/english/2008-11/05/content_1031311.htm
44. Beijing says global crisis risks China-Africa trade. Reuters Online, 9 octobre 2008. <http://africa.reuters.com/top/news/usnJOE4980LX.html>
45. Communiqué conjoint du 39ème Forum des îles du Pacifique, 19-20 août 2008. www.forumsec.org/fj/_resources/article/files/FINAL%2008%20Communiqué.pdf
46. Weiss, P. 2008. Social Cohesion in Europe and Latin America: The EU-LAC Summit in Lima 15-16 mai, Berlin: Konrad Adenauer-Stiftung. www.kas.de/wf/doc/kas_14379-544-2-30.pdf
47. Conseil de l'UE. 2008. Summary of remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, at the Ministerial Meeting of the Barcelona Process, 4 novembre. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/misc/103734.pdf
48. *ibid.*

Liste des sigles et acronymes

AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ABG	Appui budgétaire général	OMC	Organisation mondiale du commerce
ABS	Appui budgétaire sectoriel	OSC	Organisations de la société civile
AC	Accord (de partenariat) de Cotonou	PAA	Programme d'action d'Accra
ACP	Afrique, Caraïbe et Pacifique	PAP	Parlement panafricain
ALC	Amérique latine et Caraïbe	PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
AMCC	Alliance mondiale contre le changement climatique	PE	Parlement européen
ANE	Acteurs non étatiques	PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
ApC	Aide pour le commerce	PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
APD	Aide publique au développement	PEV	Politique européenne de voisinage
APE	Accord de partenariat économique	PICTA	Accord commercial entre les pays insulaires du Pacifique
APF	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique	PPTÉ	Pays pauvre très endetté
CAD	Comité d'aide au développement	PVD	Pays en (voie de) développement
CE	Commission européenne	RDC	République démocratique du Congo
CER	Communauté économique régionale	RELEX	Direction générale de la CE pour les relations extérieures
CPS	Conseil de paix et de sécurité	SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
FED	Fonds européen de développement	SES	Stratégie européenne de sécurité
FMI	Fonds monétaire international	TIG	Tranche incitative pour la gouvernance
GEC	Groupe d'experts conjoints	UA	Union africaine
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs	UE	Union européenne
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique	ZLE	Zone de libre-échange
OAA/FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture		



www.ecdpm.org/infocentrefr

*Cet EnBref est le fruit d'un réel effort collectif auquel beaucoup de collègues de l'ECDPM ont contribué en y apportant suggestions et commentaires. Nous voudrions remercier en particulier Faten Aggad, Pia Brand, Corinna Braun-Munzinger, Isabel Fernandez, Alisa Herrero Cangas, Dan Lui, Jonas Heirman et Niels Keijzer.

Sources

Pour plus d'information concernant ce document, y compris une version plus détaillée du chronogramme
www.ecdpm.org/Challenges2009

Information sur le travail mené par l'ECDPM en matière de coopération ACP-UE
www.ecdpm.org

Nouvelles et ressources concernant la stratégie conjointe Afrique-UE
www.europafrica.org/

Initiative des trois C (coordination, complémentarité et cohérence)
www.three-cs.net

Informations relatives aux questions commerciales ACP-UE
www.acp-eu-trade.org/

Principaux débats UE et ACP ayant une incidence sur les relations ACP-UE
www.dgroups.org/groups/cool/index.cfm

Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE
www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm

Secrétariat ACP
www.acpsec.org/

Union africaine
www.africa-union.org/

Commission européenne et Union africaine, site officiel de la stratégie conjointe Afrique-UE
www.africa-eu-partnership.org

Commission européenne, DG Développement
http://ec.europa.eu/comm/development/index_fr.htm

Commission européenne, Office de coopération EuropeAid
http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm

Commission européenne, DG Relations extérieures
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/index.htm

Union européenne, politiques commerciales
http://ec.europa.eu/trade/issues/index_fr.htm

Parlement européen, commission du développement
www.europarl.europa.eu/committees/deve_home_fr.htm

Conseil de l'Union européenne
www.consilium.europa.eu/cms3_fo/index.htm

Présidence tchèque de l'UE 2009
www.eu2009.cz/en/index.html

Présidence suédoise de l'UE 2009
www.sweden.gov.se/sb/d/10302/a/102980

EnBref fournit des synthèses d'informations sur les principaux débats et activités qui s'inscrivent dans le cadre de la coopération ACP-UE. Ces synthèses complémentaires sont issues des processus de consultation que l'ECDPM engage avec de nombreux acteurs étatiques et non étatiques dans les pays ACP et les pays membres de l'UE. L'ECDPM est une organisation non partisane dont l'objectif est de faciliter la coopération internationale entre les pays ACP et l'UE. Les informations publiées peuvent être reproduites sans autorisation préalable, à condition cependant que la source soit mentionnée.

Pour le soutien qu'ils apportent à EnBref l'ECDPM remercie : les ministères des Affaires étrangères de Finlande, du Luxembourg, des Pays-Bas et de Suède, la Direction générale de la Coopération au développement en Belgique, Irish Aid, l'Agence suisse pour la coopération et le développement, l'Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento au Portugal, et le Département pour le développement international au Royaume Uni.

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
 E-mail info@ecdpm.org www.ecdpm.org

ISSN 1571-7550