

## Cohérence et efficacité : Enjeux pour les relations ACP-UE en 2008

*James Mackie, Sara Erlandsson, Franziska Jerosch, Eleonora Koeb et Andrea Pettit*

Le présent *EnBref* tente de cerner les principaux débats en matière de coopération au développement attendus au niveau de l'UE en 2008, 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.

Les observateurs européens du développement et de l'Afrique vous diront que 2007 aura été dominé par deux grands débats qui se sont agrégés en un seul à la fin de l'année, lors du Sommet UE-Afrique de Lisbonne. À l'origine, ce sommet devait sceller un accord final autour de la nouvelle Stratégie conjointe UE-Afrique, après maintes ébauches et négociations tout au long de l'année. C'est finalement l'autre débat, celui sur le commerce, qui a cristallisé les temps forts et les discours les plus musclés du sommet. Sans doute convient-il d'y voir le signe non intentionnel de l'avènement – espéré par les organisateurs du sommet – d'une nouvelle ère dans les relations afro-européennes, une ère marquée par des échanges de vue plus francs entre les dirigeants.

Les échanges les plus vifs ont évidemment porté sur les Accords de partenariat économique (APE), les propos africains trahissant à la fois l'inquiétude et le sentiment d'un passage en force de l'Europe. Mais en filigrane, on a également vu des dirigeants africains s'affirmer sur la scène internationale comme ils ne l'avaient plus fait depuis longtemps. Reconnaissons qu'ils ne manquent pas d'atouts dans leur jeu : l'intérêt croissant du reste du monde pour l'énergie et les ressources naturelles de l'Afrique, l'entrée de la Chine dans le club des grands partenaires internationaux, l'arrivée de nouveaux bailleurs qui sont hors du CAD de l'OCDE et qui mènent leurs affaires autrement, l'intérêt permanent du G8 pour les dossiers africains, l'intérêt

désormais manifeste de la communauté internationale pour les institutions africaines renouvelées, sans oublier une croissance économique qui devrait atteindre 6% en 2007<sup>1</sup>. Il reste bien entendu de nombreux problèmes à régler, mais depuis le dernier Sommet du Millénaire des Nations unies, voici sept ans, les perspectives de l'Afrique se sont nettement améliorées et les dirigeants africains peuvent plus facilement dire leurs quatre vérités à leurs homologues européens, même si ces derniers n'hésitent pas à leur rendre la monnaie de leur pièce. Au final, on se souviendra peut-être du Sommet de Lisbonne comme du moment où ces deux vieux voisins ont commencé à se considérer comme des partenaires, en accord sur certains points et en désaccord sur d'autres, ce qui ne les empêche pas de poursuivre ensemble des objectifs communs, sans verser dans le paternalisme démodé ni la déférence excessive.

Avec la présence de plus de 70 Chefs d'État sur 80, le sommet UE-Afrique aura été une réussite sur le plan de la restauration des relations euro-africaines au plus haut niveau. Le monde politique bruxellois va devoir accepter cette réalité : les relations de continent à continent (comme ce fut le cas avec l'Asie et l'Amérique latine voici quelques années) vont désormais dominer les relations entre l'Union européenne et les pays en développement, et reléguer d'autres cadres traditionnels tels que les relations ACP-UE au second rang.

### 1. Replacer l'agenda de l'UE dans son contexte international

#### *Préoccupations européennes*

Le Sommet de Lisbonne a donc dans une large mesure planté le décor de 2008. Les tâches sont connues : résoudre la question des APE, priorités entre toutes, ce qui nous promet des débats houleux ; définir et amorcer les processus de mise en œuvre des huit partenariats UE-Afrique conclus dans le cadre de la nouvelle Stratégie conjointe adoptée lors du Sommet ; créer un système de suivi pour mesurer les avancées. Les discussions portant sur les modalités de financement de ces partenariats ont déjà commencé.

Mais il y a d'autres grands points à l'ordre du jour européen. La préparation du Troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tout d'abord, qui se tiendra du 2 au 4 septembre à Accra. La Deuxième conférence sur le financement du développement, ensuite, qui aura lieu à Doha en fin d'année et qui dressera un bilan des progrès accomplis depuis les engagements de Monterrey. L'Europe est en première ligne dans les deux cas, aussi la préparation de ces deux processus devrait-elle mobiliser la Commission européenne et les ministères du développement des États membres tout au long de l'année. Sans oublier les affaires courantes : dans le domaine des relations ACP-UE, outre les discussions des APE, les acteurs devront garder un œil sur le processus

de ratification relativement lent du 10<sup>ème</sup> FED (Fonds européen de développement) et continuer de se préparer pour le jour où ces fonds seront disponibles.

En ce qui concerne les relations extérieures de l'UE au sens large, il est certain que la ratification du nouveau Traité (modificatif) de Lisbonne, qui jette les bases des grandes réformes institutionnelles des relations extérieures de l'UE à partir de début 2009, restera constamment sous les feux des projecteurs. L'année 2008 servira donc plus que probablement à préparer la transition vers un nouvel ordre dans les affaires extérieures de l'Union. Quoi qu'il en soit, nous aurons droit en 2009 au traditionnel jeu des chaises musicales, avec les élections européennes et la désignation d'un nouveau Collège des Commissaires. Cette fois, les changements seront accentués par l'apparition des nouveaux postes inscrits dans le Traité de Lisbonne. Au plan international, la principale nouveauté sera le tout nouveau poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui sera également un des vice-présidents de la Commission et qui bénéficiera du soutien du futur Service européen pour l'action extérieure. On s'attend toutefois aussi à ce que le nouveau Président à plein temps du Conseil européen représente aussi l'Union au plan international.

On voit déjà dans une certaine mesure se dessiner la nouvelle donne. Les actuels dirigeants des trois principaux États membres de l'Union européenne – l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni – affichent une vision forte et volontariste des questions internationales et la volonté d'agir ensemble. Or la France occupera la Présidence de l'UE au second semestre 2008.

Bien que la France et le Royaume-Uni aient toujours été les deux États membres de l'UE à la politique africaine la plus volontariste, Angela Merkel a prouvé qu'elle était prête à prendre des positions fortes et de principe sur des dossiers africains, l'exemple le plus récent étant celui du Zimbabwe lors du Sommet de Lisbonne. Quant à Nicolas Sarkozy, il a déjà affiché sa volonté de changer la politique française en Afrique, en cherchant notamment à normaliser les relations avec le Rwanda. Il plaide en outre pour une augmentation du

nombre de sièges permanents au Conseil de sécurité de l'ONU, dont un serait réservé à un État d'Afrique<sup>2</sup>, et est le premier à avoir nommé des ministres d'origine africaine dans son gouvernement. Ses discours et ses actions à l'égard de l'Afrique ont toutefois divisé l'opinion sur ce continent ; personne ne sait quels véritables changements vont intervenir dans la politique française ni quelles en seront les conséquences. Gordon Brown, pour sa part, maintient la position intransigeante du Royaume-Uni à l'égard du Zimbabwe, bien que dans des termes moins abrupts que son prédécesseur, et souhaite manifestement préserver les niveaux d'APD et l'axe prioritaire des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Un intérêt et un engagement aussi prononcé envers l'Afrique de la part des dirigeants des trois plus grands États membres de l'UE est tout à fait inhabituel et pourrait créer les conditions propices à des avancées politiques de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique. Notons cependant que Sarkozy, qui considère l'Union africaine comme un des partenaires essentiels de l'UE sur la scène internationale, n'en a pas moins proposé la création d'une Union méditerranéenne qui pourrait grever le renforcement de la coopération UA-UE.<sup>3</sup>

### Glissement des préoccupations internationales

Dans le reste du monde, 2008 verra s'opérer plusieurs changements qui risquent de bouleverser les affaires internationales. En Russie comme aux États-Unis, 2008 sera en effet une année d'élections présidentielles. Même si pour la première, le changement ne sera que de façade, pour la seconde, c'est toute la politique étrangère qui pourrait être remaniée. La politique américaine à l'égard de l'Afrique a déjà profondément changé en 2007, aussi sera-t-il intéressant de voir si la nouvelle administration s'inscrit dans la continuité ou la rupture.

Le FMI comme la Banque mondiale ont changé de dirigeants en 2007. Robert Zoellick, entré en fonction en juillet 2007, a déjà annoncé qu'il ambitionnait de renforcer la Banque, et même l'ensemble du groupe de la BIRD, pour une action plus rapide et plus efficace. Cette priorité devrait commencer à se concrétiser en 2008. Fidèle à sa pro-

messe, Dominique Strauss-Kahn, qui dirige le FMI depuis novembre, devrait également dévoiler en 2008 son plan de réforme et de redynamisation de l'institution, et surtout de révision de son rôle habituel de prêteur en dernier recours. Après l'immense déception suscitée par leur procédure de désignation – une fois encore par à coups de quiproquos des États-Unis et des États membres de l'UE – les deux dirigeants seront surveillés dans leurs moindres faits et gestes visant à amener leur institution respective et ses membres à réformer les procédures de sélection de leurs successeurs. Cette question et celle de la réforme des droits de vote figurent parmi les dossiers de redevabilité les plus brûlants qu'ils devront traiter.

Les pourparlers engagés dans le cadre du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devaient s'achever en 2005 ; mais jusqu'à présent, les membres n'ont pas réussi à aplanir les différends qui les opposent depuis des années. Depuis la reprise des négociations en juillet dernier, certaines avancées ont été enregistrées, mais les dissensions relatives aux marchés agricole et non agricole persistent. Les élections présidentielles américaines pourraient en outre conduire les diplomates US à s'abstenir de toute concession majeure en 2008. Quant à l'Union européenne, elle pourrait se servir des APE intérimaires pour montrer qu'elle prend l'OMC au sérieux et a résolu ses problèmes en suspens et pour exiger des autres qu'ils fassent à leur tour un geste. Pour arriver à un accord en 2008, toutes les parties devront faire preuve d'une volonté sans faille.

Sur le continent africain, un nouveau collège de Commissaires, dirigé par Jean Ping, Vice-premier ministre gabonais aux affaires étrangères, a été désigné pour reprendre le flambeau de la Commission africaine d'Alpha Oumar Konaré en milieu d'année. La Tanzanie succédera à la Présidence ghanéenne. L'entrée en piste des Commissaires sera suivie de près, car il s'agit de la première véritable relève depuis que l'Organisation de l'Unité africaine a cédé la place à l'Union africaine en 2002. Les nominations ont été reportées de six mois pour laisser aux dirigeants de l'UA le temps d'examiner les résultats d'un audit interne complet effectué fin 2007. On peut dès lors s'attendre à ce que réforme et rationalisation

<b>Septembre</b>	<p><b>Débat de haut niveau sur le changement climatique à l'Assemblée générale des Nations unies</b></p> <p><b>Forum cohésion de l'UE</b></p> <p>Premier rapport semestriel de la CE sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la CPD depuis 2005.</p>	<b>Octobre</b>	<p><b>Dialogue de haut niveau aux Nations unies sur le financement du développement</b></p> <p><b>9<sup>ème</sup> réunion ministérielle de la Troïka UE-Afrique</b></p> <p>Stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce</p>	<b>Novembre</b>	<p><b>14<sup>ème</sup> APP ACP-UE, Kigali</b></p> <p><b>Sommet UE-ASEAN, Singapour</b></p> <p><b>Sommet UE-Chine, Pékin</b></p> <p><b>Sommet UE-Inde, New Delhi</b></p> <p>Réexamen global de l'aide pour le commerce à l'OMC</p>	<b>Décembre</b>	<p><b>Réunion ministérielle UE-Afrique</b></p> <p><b>2<sup>ème</sup> Sommet UE-Afrique, Adoption de la stratégie conjointe UE-Afrique</b></p> <p><b>Conseil européen</b></p> <p>Échéance d'engagement des fonds du 9<sup>ème</sup> FED</p> <p>Fin de la dérogation OMC</p> <p>Conclusion d'APE complet avec les Caraïbes et d'APE intérimaires avec d'autres pays et régions ACP</p>
------------------	--	----------------	---	-----------------	---	-----------------	--

2007

des institutions de l'UA figurent en bonne place à l'agenda du nouveau collège.

### Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'UE

Nicolas Sarkozy a clamé haut et fort qu'il souhaitait obtenir un accord autour de la désignation des trois principales figures des institutions européennes – le nouveau Président à plein temps du Conseil de l'UE, le Président de la Commission européenne et le nouveau Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – sous la Présidence française, au second semestre 2008. Les ténors du Parlement européen aimeraient toutefois que ces désignations soient différées de sorte que le nouveau Parlement puisse véritablement avoir son mot à dire après les élections.<sup>4</sup> Quoi qu'il en soit, le nouveau Traité devrait entrer en vigueur début 2009 ; chacun a donc intérêt à ce que cette question des nominations soit réglée au préalable.

Ce qui intéressera sans doute davantage les milieux développementaux en 2008, ce sont les progrès accomplis dans l'instauration du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), également prévu par le Traité de Lisbonne.<sup>5</sup>

Il reste pas mal de zones d'ombre en ce qui concerne le volet pratique du SEAE. Il y a bien eu quelques travaux préparatoires en 2005 et l'élaboration à l'époque d'un rapport conjoint du Secrétaire général et de la Commission sur l'état d'avancement de ces travaux.<sup>6</sup> Ce rapport n'aborde toutefois pas la grande question du périmètre d'intervention et de la taille du futur SEAE. Il indique que ce dernier devrait être *sui generis* par nature, ce qui impliquerait un nouveau service hybride, faisant probablement office d'interface entre les trois parties qui lui procurent son personnel (le Conseil, la Commission et les États membres). La Déclaration 22 annexée au Traité de Lisbonne rappelle que les travaux préparatoires devraient s'amorcer dès la signature du nouveau Traité, donc en 2008. Plusieurs grandes questions se posent pour la coopération au développement, notamment : dans quelle mesure les fonctionnaires en charge des programmes de développement de la

Commission seront-ils également membres du SEAE et quelles seront leurs liens de rapportage avec les Chefs – probablement aussi à double casquette – des nouvelles délégations de l'UE ?

### Programmes des Présidences

En 2008, les deux Présidences de l'UE seront assurées par la Slovénie et par la France, la Slovénie étant le premier État membre ayant adhéré à l'Union en 2004 à occuper cette fonction. Après l'Allemagne et le Portugal, la Slovénie est le dernier pays du trio présidentiel ayant cherché à développer un programme cohérent sur 18 mois. Bien que les programmes de travail slovène et français soient largement conditionnés par les débats internationaux relatifs à la Déclaration de Paris et au financement du développement – comme l'indique le programme de travail 2008 de la Commission européenne<sup>7</sup> – et par des processus internes de l'UE tels que l'opérationnalisation du 10<sup>ème</sup> FED, on y trouve aussi des sujets d'intérêt propres. La Slovénie tient particulièrement à ce que l'Union améliore sa réponse opérationnelle aux besoins spécifiques des femmes et des enfants victimes de conflits armés. Pour ce faire, elle s'emploiera à obtenir des conclusions du Conseil en la matière lors du Conseil affaires générales et relations extérieures (GAERC) du mois de mai. Elle s'attachera par ailleurs à promouvoir un appui coordonné de l'UE auprès du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et l'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre du Consensus européen sur l'aide humanitaire adopté au cours de la Présidence portugaise.

La priorité de la Présidence française ira à la paix et à la sécurité. L'intégration de la défense et des moyens d'intervention européens indépendants en cas de crise sont les deux principaux points à son ordre du jour, malgré les réticences britanniques face à ces évolutions. Les autres priorités seront l'énergie, l'environnement et la migration. Les Français veulent également apporter un suivi aux négociations des APE et à la Stratégie conjointe UE-Afrique, dont le premier rapport d'avancement annuel est prévu en décembre 2008. Nul doute que ceci devrait inciter le Président Sarkozy à expliquer comment son


idée d'une Union méditerranéenne s'articule avec la nouvelle stratégie UE-Afrique et la politique européenne de voisinage (PEV). Le Premier Ministre slovène a, pour sa part, émis quelques réserves vis-à-vis de cette initiative, expliquant que la PEV était parfaitement adéquate et que l'Union européenne devrait éviter de dupliquer les institutions.<sup>8</sup>

## 2. Fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide en 2008 ?

### Financement du développement

Du côté des ACP, la question financière la plus urgente est celle de la ratification du 10<sup>ème</sup> FED pour qu'il puisse entrer en vigueur le plus rapidement possible après le 9<sup>ème</sup> FED qui s'achève au 31 décembre 2007. La Commission européenne espère que ce sera le cas au cours du premier semestre 2008, mais fin 2007, seule la moitié des États ACP et des États de l'UE avaient ratifié les textes, alors qu'il faut une majorité des deux tiers dans chaque camp. Il semble plus probable que la ratification n'interviendra que fin 2008. Jusqu'ici, peu de mesures transitoires ont été arrêtées pour couvrir la période intermédiaire. Parmi celles-ci, l'allocation de fonds pour maintenir l'administration du FED et les frais de fonctionnement des projets, de même que quelques fonds à destination des DOM-TOM français du Pacifique, où il y a eu des retards pour des raisons de force majeure. Tout retard supplémentaire entraînerait néanmoins des problèmes dans l'autorisation des engagements au titre du 10<sup>ème</sup> FED, ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences à long terme sur les calendriers de mise en œuvre du programme.

Mais il y d'autres facteurs importants comme le volume global de l'APD disponible et la tenue ou non des engagements de Monterrey par les États membres de l'UE. Tout au long de 2007, diverses sources se sont accordées à dire que l'année 2005 avait été une année record en termes d'accroissement de l'APD grâce à de substantiels allègements de la dette, mais que les augmentations avaient été en diminuant en 2006. Dans un rapport de suivi des OMD de la Banque mondiale<sup>9</sup>, on peut lire que les

2008	Janvier	Février	Mars
<p>APE intérimaires et complets soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement européens</p> <p>Poursuite des négociations des APE</p> <p>Ratification du 10<sup>ème</sup> FED prévue au premier trimestre 2008</p>	<p><b>10<sup>ème</sup> Sommet de l'UA, Addis-Abeba (25 janv. – 2 fév.).</b> Désignation de la nouvelle Commission</p> <p>Début des nouveaux DSP/DSR ACP</p> <p> <b>Présidence slovène de l'UE</b></p>	<p>Forum international sur les OSC et l'efficacité de l'aide, événement préparatoire d'Accra organisé par le Groupe consultatif sur les OSC et l'efficacité de l'aide, Ottawa</p> <p><b>Réunion des Ministres du commerce de l'UA pour adopter une position commune au sujet des APE</b></p> <p><b>Réunion de haut niveau UE-Afrique au sujet des APE</b></p>	<p><b>Conseil européen, Bruxelles (13-14 mars)</b></p> <p><b>15<sup>ème</sup> APP ACP-UE, Ljubljana (15-20 mars)</b></p> <p>Publication du 2<sup>ème</sup> rapport d'avancement de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris</p>
<b>2008</b>			



niveaux d'APD ont atteint le niveau record de 106,8 milliards de dollars en 2005, mais qu'il faut s'attendre à ce qu'il retombe à 103,9 milliards de dollars en 2006. La Commission économique pour l'Afrique des Nations unies note que si les flux d'APD vers l'Afrique ont bel et bien augmenté, les bailleurs ne tiennent toutefois pas pleinement leurs engagements. La part de l'Afrique dans l'APD s'améliore néanmoins, passant de 32% avant Monterrey à 40% après.<sup>10</sup> CONCORD, la confédération des ONG européennes, estime que l'Europe a majoré artificiellement son APD de près de 30% en y incluant l'annulation de la dette, les aides aux réfugiés et les bourses accordées aux étudiants étrangers qui font leurs études en Europe.<sup>11</sup> Une résolution du Parlement européen de juin 2007<sup>12</sup> regrette que les pays de l'UE des 15 n'aient consacré que 0,31% de leur RNB à l'aide effective en 2006, n'atteignant donc pas l'objectif intermédiaire commun de 0,33%, et appelle les États membres à honorer leurs promesses.

On peut donc s'attendre à des débats animés à ce sujet durant la phase préparatoire de la Deuxième conférence sur le financement du développement prévue fin 2008. Un rapport d'avancement de la Commission européenne, qui prendra probablement la forme d'un document de travail annexé à la communication « *Fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide* » citée précédemment (note de bas de page 7), devrait amorcer la discussion.

Se rapprocher des objectifs est certes une question cruciale, mais il en est une autre qui commence à préoccuper les États membres occupés à augmenter leurs niveaux d'APD : par quels moyens concrets acheminer cette aide? Deux aspects sont à prendre en considération, tous deux liés aux capacités. Il y a tout d'abord la question de la fourniture du côté du bailleur, et ensuite celle de la gestion de l'afflux supplémentaire de fonds du côté du pays partenaire. Pour résoudre le premier problème, la Commission et le Conseil européens ont pris des mesures en 2007, qui introduisent plus de souplesse dans les divers instruments de financement de la coopération au développement européenne (le 10<sup>ème</sup> FED, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et l'Instrument de coopération au développement (ICD), par exemple)<sup>13</sup> en autorisant ce qu'on appelle le *cofinancement*. Les nouveaux

règlements mis en place autorisent à la fois un cofinancement entre instruments, ce qui constitue une avancée majeure en termes de flexibilité interne, et un cofinancement mixte Commission européenne / États membres. Les programmes ainsi cofinancés peuvent être gérés soit par un État membre, soit par la Commission. Les États membres ne doivent donc plus attendre jusque 2013, date du prochain budget communautaire et du 11<sup>ème</sup> FED, pour commencer à augmenter l'APD qu'ils déploient au travers des programmes gérés par la Commission européenne. Le règlement financier du 10<sup>ème</sup> FED introduit en outre des « programmes d'action annuels » calqués sur ceux de l'IEVP.<sup>14</sup> Ces programmes favorisent d'une part l'harmonisation entre les différentes politiques extérieures de la Commission et découragent d'autre part toute implication du Comité du FED dans la micro-gestion. Reste à voir si ce changement dans le cycle de projet amène plus d'efficacité, car il risque de créer de nouveaux goulots d'étranglement au niveau des Délégations.

### **L'appui budgétaire, choix de prédilection**

Recourir davantage à l'appui budgétaire, telle est la principale réponse apportée par la Commission à la deuxième question : comment aider les pays ACP à gérer l'afflux supplémentaire de fonds ? Certains États membres lui emboîtent le pas, tandis que d'autres restent sur leurs gardes. La Commission a donc plus d'une longueur d'avance. Son choix a d'ailleurs le mérite de correspondre parfaitement à l'appel à *l'alignement* lancé dans la Déclaration de Paris. L'UE a annoncé qu'elle irait plus loin que ce que prévoit la Déclaration de Paris en matière d'acheminement de l'aide via les systèmes publics en se fixant un objectif de 50% d'ici 2010. La Commission contribuera largement à la réalisation de cet objectif en termes absolus, même si l'on est encore loin du compte dans la pratique. Bien que la Commission recoure de plus en plus à l'appui budgétaire, celui-ci était encore inférieur à 25% en moyenne au cours du 9<sup>ème</sup> FED.

Le passage à une aide budgétaire accrue et à des « contrats OMD »<sup>15</sup> tel qu'il est envisagé n'ira pas sans poser quelques problèmes au

niveau de la gestion de l'aide, du dialogue politique et de la coordination avec les États membres. En devenant le choix de prédilection, l'appui budgétaire, par-delà les considérations pratiques évoquées précédemment, montre combien les institutions et politiques nationales comptent et combien elles sont essentielles au développement. Cette solution exige toutefois de la part des bailleurs qu'ils soient en mesure primo, d'évaluer précisément ces capacités institutionnelles et d'y apporter leur soutien et, secundo, de vérifier qu'il y a bel et bien une volonté politique de réduire la pauvreté, surtout dans les zones fragiles ou tributaires de l'aide. Qui plus est, les évaluations ont bien montré que l'appui budgétaire marchait d'autant mieux que les approches des bailleurs étaient harmonisées, ce qui est rarement le cas.

L'initiative Gouvernance de la CE entre dans sa seconde phase en 2008. Elle prévoit notamment un système de tranches incitatives au travers duquel 2,7 milliards d'euro (soit 25% de l'enveloppe A du 10<sup>ème</sup> FED) sont alloués aux pays ACP. Ces tranches incitatives sont allouées aux pays partenaires en fonction du niveau d'ambition et de crédibilité du « plan d'action en faveur de la gouvernance » soumis par leurs gouvernements. Ce mécanisme a été critiqué par différentes instances pour son manque de transparence, le manque d'accompagnement et pour le fait de postuler qu'on peut acheter ou favoriser des réformes de la gouvernance à coup d'incitants financiers, y compris en l'absence d'un mécanisme de suivi de leur mise en œuvre. Le GAERC d'octobre 2006 a demandé que l'initiative Gouvernance fasse l'objet d'un examen conjoint de la Commission et des États membres en 2008 ; on peut dès lors s'attendre à la parution d'un rapport à ce sujet dans le courant du premier semestre.


### **Efficacité : tous les chemins mènent à Accra**

Les préparatifs du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra en septembre 2008 ont déjà commencé en 2007, mais s'intensifieront au premier semestre 2008. Ce Forum doit dresser un bilan à mi-parcours de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Plus qu'un inventaire, on espère que

**Avril** Réunion du groupe de travail du CAD de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs, Assemblée générale de la CNUCED  
Rapport de la Commission sur les progrès des OMD  
Communication de la CE esquissant les contours de la contribution de l'UE au Forum de haut niveau d'Accra en septembre

**Mai** 10<sup>ème</sup> réunion ministérielle de la Troïka UE-Afrique  
5<sup>ème</sup> Sommet UE-Amérique latine, Pérou (16-17 mai)  
GAERC - session consacrée au développement (26-27 mai)  
Conseil des Ministres ACP-UE  
4<sup>ème</sup> Conférence internationale de Tokyo sur le développement africain, Yokohama (28-30 mai)

**Juin** Conseil européen - examen du rapport sur les progrès enregistrés dans la mise en œuvre des OMD, Bruxelles (19-20 juin)  
Conférence de haut niveau organisée par la FAO sur la sécurité alimentaire mondiale et les défis du changement climatique et de la bioénergie, Rome (3-5 juin)

**Juillet** Réunion du groupe de travail du CAD de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs (2-3 juillet)  
11<sup>ème</sup> Sommet de l'UA  
Sommet du G8, Japon (7-9 juillet)  
Rapport annuel 2008 d'EuropeAid  
 **Présidence française de l'UE**

cet événement sera l'occasion d'élargir et d'approfondir le dialogue autour de l'efficacité de l'aide en accordant un espace à de nouveaux acteurs, comme les organisations de la société civile et les bailleurs qui ne siègent pas au CAD. On espère aussi qu'il donner l'occasion de repérer les mesures à prendre et les goulots d'étranglement à éliminer pour assurer une parfaite mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Beaucoup de bailleurs, dont l'Union européenne, ne se contentent donc pas de préparer uniquement le Forum : ils planifient des actions sur le plus long terme, jusque 2010, et rendront compte de leur évolution à Accra.

À Accra précisément, l'Union européenne, en tant que groupe, se concentrera essentiellement sur deux thèmes : (i) la division du travail, à la fois d'un point de vue national et transnational (elle se basera essentiellement

pour ce faire sur le Code de conduite approuvé par le GAERC de mai 2007) et (ii) améliorer la prévisibilité de l'aide via l'appui budgétaire et les contrats OMD. Ses travaux sur ces deux sujets alimenteront deux des cinq tables rondes prévues lors du Forum, l'une consacrée à l'harmonisation, l'autre à l'alignement.

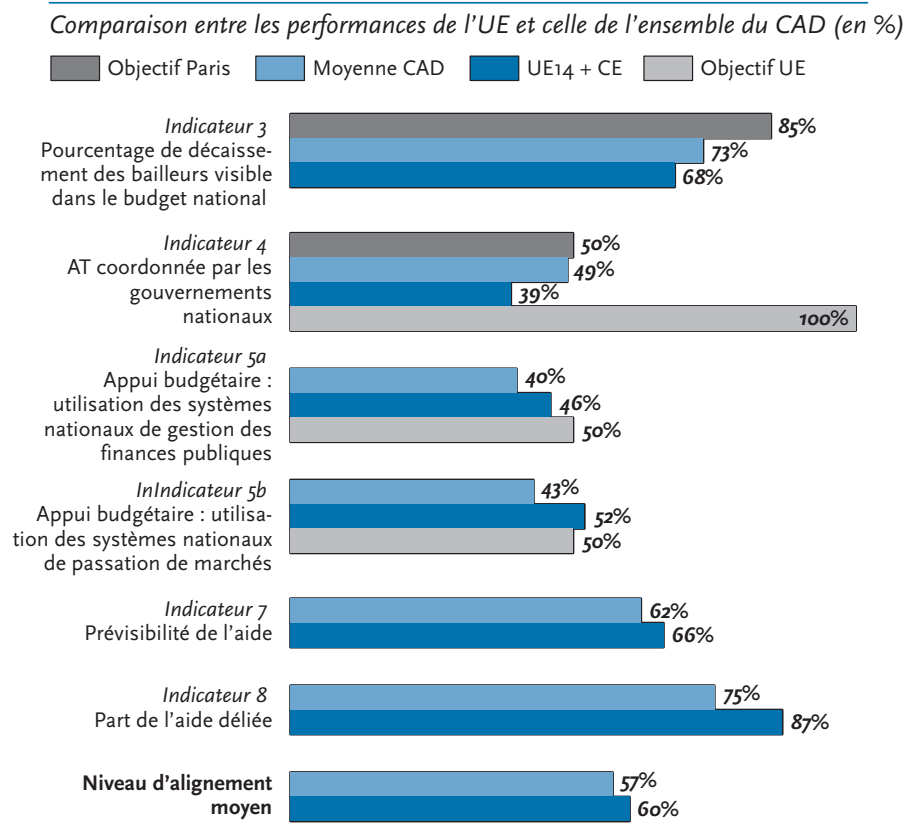
Sur le plan interne, l'Union européenne a bien entendu pris quatre engagements supplémentaires, par-delà les objectifs prévus dans la Déclaration de Paris.<sup>16</sup> Trois concernent l'alignement: (i) fournir l'ensemble de l'aide au renforcement des capacités par la mise en place de programmes coordonnés, (ii) acheminer 50 % de l'aide publique par le biais de systèmes nationaux et (iii) éviter la création de nouvelles unités de mise en œuvre des projets. Le quatrième engagement relève de l'harmonisation et consiste à (iv)

réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées. Comme le montre l'Encadré 1, qui s'appuie sur une enquête de performance effectuée par l'OCDE en 2006,<sup>17</sup> la progression à l'aune des indicateurs de développement est mitigée, l'Union européenne faisant généralement mieux que les autres bailleurs du CAD dans des domaines comme l'appui budgétaire, la prévisibilité et le déliement de l'aide mais moins bien en termes de pourcentage de l'aide communautaire visible dans les budgets nationaux des partenaires et en termes d'utilisation de l'assistance technique. Or ces deux derniers domaines sont précisément ceux pour lesquels l'Union européenne s'est fixé des objectifs élevés.

L'Union européenne organisera plusieurs réunions en prélude à Accra afin d'évaluer les progrès et de définir sa position au Forum.<sup>18</sup> Ce point devrait être à l'ordre du jour du GAERC de mai 2008 où les États membres se pencheront sur la Communication *Fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide* (note de base de page 6).

Hormis le débat interne de l'UE sur la Déclaration de Paris, le premier semestre 2008 verra la tenue de plusieurs réunions préparatoires auxquelles participeront à la fois des représentants officiels et des représentants de la société civile européenne. Les points d'orgue seront les deux réunions du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF). C'est ce groupe de représentants internationaux qui prend les principales décisions concernant le Forum d'Accra. Deux réunions sont prévues, les 2 et 3 avril et les 2 et 3 juillet. Un petit comité de pilotage se réunit plus souvent. Au sein du GT-EFF, on trouve aussi le Groupe consultatif sur les OSC et l'efficacité de l'aide, notamment chargé d'organiser une grande rencontre internationale et plurilatérale à Ottawa, qui aura lieu début février 2008 et qui se penchera sur les résultats d'une série de consultations régionales et nationales organisées en 2007. Les organisations de la société civile se sont beaucoup investies dans ce processus, mais il existe par ailleurs un processus purement associatif, coordonné par un comité de pilotage international, qui organise un événement de la société civile parallèle à celui d'Accra, juste avant le Forum. Le CAD de l'OCDE a en outre commandité une deuxième enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de

**Figure 1. Progression à l'aune des indicateurs d'alignement de la Déclaration de Paris**



Source : OCDE

Mois	Événement
<b>Août</b>	Forum spécial des OSC consacré au Forum de haut niveau, Accra (31 août - 1er sept.)
<b>Septembre</b>	3 <sup>ème</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (2-4 sept.)  Rapport annuel de la CE sur les niveaux d'aide de l'UE, avant la réunion d'Accra
<b>Octobre</b>	11 <sup>ème</sup> réunion ministérielle de la Troïka UE-Afrique  ASEM 7, Pékin (24-25 oct.)  GAERC - session consacrée au développement  Remise du rapport sur la stratégie Afrique 2005 à la réunion ministérielle de la Troïka UE-Afrique
<b>Novembre</b>	Journées européennes du développement, Strasbourg (16-17 nov.)  16 <sup>ème</sup> APP ACP-UE, Papouasie-Nouvelle-Guinée  2 <sup>ème</sup> Conférence du financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, Doha (29 nov.- 3 déc.)

Paris ; elle se fera au premier trimestre 2008, si bien qu'on peut s'attendre à la publication de son rapport fin mars.

Le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide devrait essentiellement aboutir à un *Agenda d'action d'Accra*, dont la première ébauche sera préparée par le GT-EFF entre mars et mai 2008. Cette ébauche sera débattue à l'occasion de multiples rencontres régionales organisées aux mois d'avril et de mai ; les avis et commentaires des parties prenantes seront sollicités. Le groupe de travail rédigera ensuite une deuxième ébauche, plus complète, lors de sa réunion de juillet et l'ébauche finale sera prête pour le Forum de septembre, où le texte devrait être entériné par les Ministres. Le deuxième trimestre 2008 sera par conséquent le moment crucial pour influencer le contenu et les principaux messages de l'Agenda d'action d'Accra.

Le premier rapport semestriel paneuropéen sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD) a été publié par la Commission européenne au mois de septembre 2007 et examiné par le GAERC de novembre. Celui-ci a demandé au Secrétariat du Conseil de veiller à ce que tous les groupes de travail du Conseil repèrent et se saisissent des questions de CPD qui les concernent. Dans ses conclusions, le Conseil invite également tous les États membres et la Commission à trouver d'autres mécanismes qui promeuvent la CPD et à les utiliser plus systématiquement. Enfin, le Conseil rappelle explicitement qu'il convient de maintenir un dialogue constant avec les acteurs non étatiques au sujet de la CPD, tant au sein de l'Union européenne que dans les pays en développement. Comme indiqué précédemment, la Commission envisage la publication d'une nouvelle communication sur la CPD au premier semestre 2008 et a initié une consultation publique afin de recueillir les avis de la société civile.

### 3. Relations UE-Afrique

#### *Un cadre pour réduire la fragmentation ?*

La Stratégie conjointe UE-Afrique délimite le cadre des futures relations UE-Afrique.

Au travers de ce texte entériné au Sommet de Lisbonne fin 2007, l'Union européenne et l'Union africaine s'engagent à renouveler leur partenariat sur le long terme, sur la base d'un ensemble consensuel de valeurs, d'intérêts communs et d'objectifs stratégiques. La tenue du sommet lui-même, sept ans après le premier Sommet des Chefs d'État et de gouvernement UE-Afrique au Caire est à porter au crédit de la Présidence portugaise de l'UE et illustre la volonté politique des Européens de renouer le dialogue au plus haut niveau, malgré les tensions suscitées par le cas du Zimbabwe. Sans surprise, ce sont les APE qui ont cristallisé les plus fortes dissensions et les déclarations africaines les plus musclées, ce qui laisse à penser que le dialogue entre l'Europe et l'Afrique est plus égalitaire que par le passé.

La Stratégie conjointe UE-Afrique témoigne de la nécessité pour les deux parties d'adapter leurs relations face à un contexte qui a évolué depuis le Sommet du Caire en 2000 avec l'apparition de thèmes tels que la sécurité, la migration et l'environnement en tête de l'agenda international. En créant l'Union africaine, l'Afrique s'est dotée d'institutions politiques au service de l'intégration régionale et d'un homologue politique à l'Union européenne élargie.


Le nouveau cadre stratégique UE-Afrique autorise deux types de changement par rapport aux relations telles que nous les avons connues jusqu'ici. Primo, ce cadre couvre l'ensemble des dossiers politiques qui déterminent les relations entre les deux continents et ne se cantonne donc plus à la coopération au développement « traditionnelle ». Tout l'enjeu à ce niveau sera de veiller à ce que la coopération au développement ne soit pas diluée dans un flot d'autres objectifs d'action extérieure et ne devienne un instrument subordonné à ces derniers. Secundo, le cadre stratégique conjoint permet de surmonter la fragmentation et de nouer une relation de continent à continent.<sup>19</sup> Comme il ne faut pas s'attendre à ce que la Stratégie conjointe UE-Afrique entraîne la disparition pure et simple de la PEV, l'Europe va devoir retrousser ses manches pour adapter ses instruments et ses politiques et tenir son engagement à « traiter l'Afrique comme un tout ». Idéalement, cela devrait se traduire par la création d'une enve-

loppe financière panafricaine<sup>20</sup> ou quelque chose d'approchant et par la programmation d'un PIR panafricain.

En pratique cependant, d'autres accords régionaux ont également été renforcés. L'année 2007 aura notamment vu la PEV devenir un axe prioritaire de l'action extérieure de l'UE. La Commission européenne s'est engagée à intensifier la PEV en 2008 et a se concentrer tout particulièrement sur la facilitation des visas pour les citoyens de la PEV et sur la création d'une facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage qui contribue à mobiliser plus efficacement des fonds pour les partenaires.<sup>21</sup> Par ailleurs, le partenariat stratégique UE-Afrique du Sud initié en 2006 et le plan d'action conjoint de mai 2007 qui l'accompagne fournissent un cadre permettant d'intensifier les relations et de mieux structurer le dialogue entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud. Les deux parties signataires conviennent que ce partenariat stratégique doit soutenir la Stratégie conjointe UE-Afrique, sans toutefois expliciter ce que cela signifie concrètement.<sup>22</sup>

#### *Mise en œuvre de la Stratégie conjointe UE-Afrique*

Pour faciliter la mise en œuvre des nouveaux engagements, le premier Plan d'action de la Stratégie conjointe la décline en huit « partenariats prioritaires » (voyez l'encadré). Ce Plan d'action couvre une période initiale de trois ans, mais devrait se décaler au fil du temps. L'objectif premier est d'arriver à ce que toutes les priorités fixées connaissent un début de mise en œuvre au cours de cette phase initiale de trois ans. Le niveau de détail varie cependant d'un partenariat à l'autre. Pour certains, comme le partenariat sur les migrations, les priorités et les plans d'action communs sont déjà connus<sup>23</sup> ; les efforts se porteront donc sur leur application. La paix et la sécurité est un autre domaine où l'UE et l'UA ont déjà entamé des travaux en commun, dans le cadre de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Un agenda relativement précis d'actions communes a déjà été défini pour les années à venir, dont l'élaboration d'une Architecture de paix et de sécurité en Afrique. Dans d'autres domaines comme le partenariat sur le changement climatique, tout reste à faire, y com-

<b>Décembre</b> <b>Conseil des Ministres ACP</b> En principe, conclusion d'APE complets par le Pacifique et l'Afrique de l'Est / australe Suggestion, pour approbation par le Conseil européen, d'améliorations dans la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité	<b>Janvier</b> <b>12<sup>ème</sup> Sommet de l'UA</b> Entrée en vigueur du SPG révisé de l'UE  <b>Présidence tchèque de l'UE</b>	<b>février /Mars</b> <b>3<sup>ème</sup> réunion plénière du Forum mondial sur le développement de l'OCDE (printemps 2009)</b> <b>Réunion de haut niveau du CAD (printemps 2009)</b>	<b>Avril/Mai</b> <b>GAERC - session consacrée au développement (avril ou mai)</b> <b>Conseil des ministres ACP-UE (mai)</b>
<b>2008</b>		<b>2009</b>	

pris la définition d'un agenda commun. La Stratégie conjointe prévoit un suivi régulier jusqu'au prochain sommet de 2010<sup>24</sup> où un nouveau plan d'action sera adopté. Entre les sommets, ce sont les réunions ministérielles semestrielles de la troïka Afrique-UE qui assureront l'examen et le suivi de la mise en œuvre. La prochaine réunion de la troïka, prévue en mai 2008, devrait dresser un premier bilan. Les deux Commissions (UA et UE) et le Secrétariat du Conseil de l'UE devront en outre coordonner, selon une périodicité annuelle et en collaboration avec les présidences de l'UA et de l'UE, l'élaboration d'un rapport conjoint sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie, qui « utilisera des indicateurs clairs ainsi que des critères et des calendriers concrets pour s'assurer que la mise en œuvre suit son cours ». <sup>25</sup> Enfin, les parties s'engagent à associer les acteurs de la société civile à ce processus de suivi, selon des modalités à préciser dans les mois à venir.

**Encadré 1. Partenariats prioritaires de la nouvelle Stratégie conjointe UE-Afrique**

1. Paix et sécurité
2. Gouvernance démocratique et droits de l'homme
3. Commerce et intégration régionale (y compris les partenariats en matière d'infrastructures)
4. Objectifs du Millénaire pour le développement
5. Énergie
6. Changement climatique
7. Migration, mobilité et emploi
8. Science, société de l'information et espace

Quels seront les principaux enjeux de la mise en œuvre de la Stratégie conjointe en 2008 ? Ils seront au nombre de trois : (i) préciser les accords de mise en œuvre qui existent ou devraient être mis en place ; (ii) veiller à ce que, de part et d'autre, les communautés économiques régionales et les États membres soient associés à la mise en œuvre et soient les chefs de file de certains dossiers ; (iii) concevoir un mécanisme de suivi adéquat au sein de chaque Union et commun aux deux Unions.

Très concrètement, en 2008, à Addis-Abeba, la relation entre le groupe UE et l'Union africaine va changer de visage du fait de la désignation du premier Ambassadeur de l'UE auprès de l'Union africaine. La Délégation de l'UE en Éthiopie va être scindée en deux ; tout ce qui concerne les relations avec l'Union africaine sera transféré vers un nouvel organisme dirigé par l'Ambassadeur de l'UE. Le Chef de la Délégation ne s'occupera plus alors que des relations avec l'Éthiopie et de la gestion du programme FED dans ce pays.

L'Ambassadeur de l'UE auprès de l'Union africaine sera en charge non seulement des relations politiques entre l'Union européenne et l'Union africaine, mais aussi de la gestion de l'appui financier ou autre fourni pour l'Union européenne à la Commission de l'UA. Il devra notamment gérer les fonds FED alloués aux actions de paix et de sécurité de l'UA ou au renforcement institutionnel de la Commission de l'UA. Mais il y a aussi la question plus délicate du renforcement de la coordination entre les diverses initiatives prises par les États membres de l'UE et par la Commission européenne pour soutenir l'Union africaine. Sous la double tutelle de la Commission (Michel) et du Secrétariat du Conseil (Solana) – et donc par extension des États membres – ce nouvel Ambassadeur de l'UE aura le privilège de faire le lien et de coordonner toutes les parties européennes concernées. L'Ambassadeur sera également amené à coordonner les réponses apportées par les deux Unions aux situations de crise sur le continent africain. Enfin, on suppose que l'Union africaine passera par les bons offices de l'Ambassadeur pour obtenir l'appui de l'UE chaque fois que l'Afrique prend des initiatives au plan international.


**Partenaires alternatifs**

L'année 2007 a montré que l'Europe n'était pas la seule à vouloir resserrer ses liens avec l'Afrique. Avec la montée en flèche des prix des biens de première nécessité sur les marchés internationaux et la recherche de nouveaux fournisseurs de pétrole, l'Afrique suscite bien des convoitises. La Chine et les États-Unis n'ont pas caché leur envie de multiplier les échanges avec ce continent. Dans ce contexte, il ne sera plus aussi simple pour l'UE de dicter sa loi dans le dialogue politique et de se distinguer par un profil de coopération attrayant.

Les États-Unis importent aujourd'hui plus de pétrole en provenance d'Afrique que d'Arabie saoudite. À eux seuls, ils devraient investir plus de 50 milliards de dollars dans le pétrole africain au cours des trois prochaines années. <sup>26</sup> 2008 nous apprendra aussi si le ralentissement de l'économie américaine aura des répercussions sur la croissance de l'Afrique, ou si cet effet sera compensé par une demande en augmentation constante de la Chine et d'autres investisseurs mondiaux pour les ressources naturelles africaines. Le tout nouvel AFRICOM, le commandement unifié pour l'Afrique du Département de la défense des États-Unis que beaucoup assimilent à un instrument de protection des intérêts énergétiques américains sur ce continent, devrait commencer à déployer ses activités en 2008, c'est-à-dire à renforcer les capacités militaires africaines par l'envoi d'équipements et d'constructeurs.

En 2007, il est clairement apparu que la Chine entendait mener une politique de coopération internationale volontariste et se profiler comme un nouveau bailleur de fonds, surtout en Afrique. On avait déjà pu s'en apercevoir lors du Sommet Chine-Afrique, à Pékin, au mois de novembre 2006, lorsque la Chine avait annoncé d'ambitieux programmes d'aide à l'Afrique et adopté le Plan d'action de Pékin 2007-2009. Quelles conséquences pour l'Europe ? Tel était le sujet d'une conférence tenue le 28 juin 2007 à Bruxelles, où chacun a exposé sa vision d'une relation triangulaire entre l'Union européenne, l'Afrique et la Chine. Le Commissaire Louis Michel doit se rendre en Chine en mars 2008 pour essayer d'approfondir cette discussion et la Commission se propose de publier une communication sur cette question dans le courant de l'année. <sup>27</sup> Jusqu'ici, la Chine et l'UE se sont davantage comportés en concurrents qu'en partenaires sur le sol africain, et l'on voit mal ce qui pourrait inciter la Chine à changer d'attitude. Il ne fait cependant aucun doute que beaucoup de choses dépendront de l'attitude adoptée par l'Union africaine dans ce ménage à trois, notamment si elle demande à ses grands partenaires de travailler main dans la main plutôt qu'à couteaux tirés.

Pour ne citer qu'un exemple de concurrence acharnée entre l'UE et la Chine, cette dernière se propose d'investir 20 milliards de

<p><b>Juin</b></p> <p>Élections européennes parlementaire</p> <p>Conseil européen, Bruxelles</p> <p>Sommet du G8, Italie</p> <p>17<sup>ème</sup> APP ACP-UE</p>	<p><b>Juillet</b></p> <p>13<sup>ème</sup> Sommet de l'UA</p> <p>Conclusion d'APE par l'Afrique de l'Est / australe</p> <p> <b>Présidence suédoise de l'UE</b></p>	<p><b>Septembre/Octobre</b></p> <p>Nomination des nouveaux Commissaires européens</p> <p>Audition des nouveaux Commissaires européens par le Parlement européen</p> <p>GAERC - session consacrée au développement</p> <p>Rapport de la CE sur la cohérence des politiques au service du développement</p>	<p><b>Novembre/Décembre</b></p> <p>Prise de fonctions de la nouvelle Commission européenne (1<sup>er</sup> nov.)</p> <p>18<sup>ème</sup> APP ACP-UE</p> <p>Conseil européen, Bruxelles</p>
---	--	---	--



dollars dans les infrastructures africaines au cours des trois prochaines années, soit plus du double du financement FED annoncé par l'Europe en octobre 2007 pour son nouveau Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures (5,6 milliards d'euro, soit 8,3 milliards de dollars). Même si cette mise de fonds initiale du FED doit s'accompagner d'autres financements de la part des États membres de l'UE, il est clair que le Chine va rapidement ravir à l'UE sa place de premier bailleur externe pour les infrastructures du continent africain. Cela montre aussi l'atout-maître de la Chine par rapport à l'UE dans ses relations extérieures : sa capacité à agir comme un seul homme, sans avoir à attendre qu'un consensus interne se dégage.

C'est d'ailleurs la question de l'ensemble des bailleurs émergents qui a fait surface en 2007, vu le nombre d'allusions faites à de nouveaux bailleurs qui ne sont pas membres du CAD mais dont l'offre d'appui alternative devient sérieuse pour des pays en développement désenchantés par l'attitude des bailleurs occidentaux habituels. Outre la Chine, les nouveaux bailleurs les plus fréquemment cités sont l'Inde, le Brésil, la Turquie et la Corée. Le gouvernement indien, par exemple, est en passe de créer son agence d'aide. Il sera intéressant au cours des douze prochains mois de voir si et comment ces nouveaux bailleurs développent des programmes d'aide et, qui sait, s'intègrent davantage dans le dialogue mondial sur la coopération au développement international à l'occasion d'événement mondiaux tels que le Forum de haut niveau d'Accra.

#### 4. Relations ACP-UE et commerce

Les négociations APE n'étant pas achevées, il faut s'attendre à ce que le commerce, bien plus que l'aide, soit au cœur des discussions de toutes les réunions ACP-UE de cette année. En 2008, le programme institutionnel des ACP sera marqué par le Sixième sommet des Chefs d'État et de gouvernement des ACP qui aura lieu à Accra au mois d'octobre. Outre les APE, la question du renforcement du groupe ACP figurera à l'ordre du jour, suite à l'étude effectuée à ce sujet par le Secrétariat des ACP en 2006 et aux débats internes qui s'en sont suivis. Le sujet est tout à fait d'actualité eu égard à l'importance grandissante de l'Union africaine dans les esprits européens. Ce sommet sera l'occasion de discuter de la prochaine entrée en vigueur du 10<sup>ème</sup> FED si son processus de ratification n'est pas terminé à ce moment-là.

Comme d'habitude, l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE se réunira à deux reprises en 2008. La 15<sup>ème</sup> session aura lieu du 17 au 24 mars à Ljubljana, en Slovénie, et la 16<sup>ème</sup> au mois de novembre à Port Moresby, en

Papouasie-Nouvelle-Guinée. Une fois encore, l'Assemblée parlementaire s'est avérée essentielle pour aborder les préoccupations liées aux APE ; elle devrait donc maintenir ce point à son ordre du jour en 2008.

#### *Le commerce au centre des préoccupations*

Au 31 décembre 2007, date-butoir de la dérogation accordée par l'OMC aux dispositifs commerciaux préférentiels établis de longue date entre les ACP et l'UE, 35 pays ACP sur 77 avaient signé un nouvel accord intérimaire avec l'UE couvrant essentiellement les échanges de biens. Les Caraïbes sont la seule région à avoir signé un APE régional complet. Seuls deux pays d'Afrique de l'Ouest et deux pays du Pacifique ont paraphé un accord intérimaire. En Afrique centrale, un seul pays a paraphé un accord. En ce qui concerne la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et l'Afrique de l'Est et australe, des accords intérimaires ont été paraphés au niveau sous régional et par certains pays (voyez le tableau de l'Encadré 3).<sup>28</sup>

Les pays signataires d'APE complets ou intérimaires bénéficieront d'un accès en franchise de droits et de quotas vers le marché de l'UE, assorti de mesures transitoires pour le sucre et le riz à compter de 2008.<sup>29</sup> On peut donc dire qu'ils ont réussi à préserver, voire même à améliorer leur accès au marché de l'UE.

Ces nouveaux accords commerciaux comportent néanmoins des risques et des enjeux pour les pays et groupes régionaux des ACP. Ceux d'entre eux qui ont conclu un accord complet ou intérimaire ont l'obligation provisoire d'appliquer, de mettre en œuvre et de ratifier cet accord en 2008. Pour la plupart des pays ACP, l'enjeu n'est donc pas d'ouvrir leurs marchés immédiatement puisqu'ils bénéficient d'un moratoire pour les premières années, mais de commencer sans attendre à définir des politiques et des actions qui préparent cette mise en œuvre.

Hormis les Caraïbes, toutes les parties vont donc poursuivre leurs négociations en 2008 en vue de conclure des APE complets au niveau régional. Un des principaux objectifs des APE est en effet de structurer et de consolider l'intégration régionale. En Afrique et dans le Pacifique, aucune région APE n'a encore signé d'accord uniformément.<sup>30</sup> Dans certaines régions, les pays signataires ont proposé des formes d'accès à leur marché national qui risquent de nuire gravement à l'intégration régionale. Restaurer la cohérence régionale sera par conséquent la principale tâche de ces douze prochains mois. Tant sur un plan conceptuel qu'au niveau des négociations, les APE sont envisagés comme des accords de commerce et de développement qui vont bien au-delà du simple accès à

des marchés puisque les deux parties sont convenues que les échanges ne suffisent pas à stimuler le développement économique des ACP. Au travers de clauses de rendez-vous inscrites dans les accords intérimaires, les parties se sont engagées à négocier les volets en suspens (les services, la coopération au développement et les investissements, par exemple). La Commission européenne espère conclure des APE régionaux « complets » d'ici la fin de 2008. Mais en l'absence de toute contrainte juridique les enjoignant de conclure des accords généraux, il faudra beaucoup de volonté de part et d'autre pour arriver à s'entendre sur des questions complexes et controversées et pour ramener à la table des négociations les pays qui ont jusqu'ici rechigné à signer de tels accords.

Les APE n'auront toutefois pas d'effets bénéfiques pour le développement si l'Union européenne ne s'attèle pas simultanément à une autre tâche prépondérante, qui est de prendre les mesures d'ajustement et d'accompagnement nécessaires pour que les pays et régions ACP soient plus aptes à profiter pleinement du potentiel des réformes et des engagements liés aux APE.<sup>31</sup>

L'Union européenne a déclaré à maintes reprises qu'elle était disposée à épauler les pays ACP et il est convenu que le 10<sup>ème</sup> FED sera le principal instrument de financement. Au travers de sa stratégie en faveur de l'Aide pour le commerce, l'Union européenne a réaffirmé son engagement à porter son assistance liée au commerce à 2 milliards d'euro par an d'ici 2010 (la Commission et les États membres apportant chacun 1 milliard d'euro).<sup>32</sup> Elle a également promis « qu'environ 50% de l'augmentation [de l'assistance liée au commerce] pourront être utilisés pour répondre aux besoins des pays ACP ». Soit une rallonge annuelle de 300 à 400 millions d'euro pour les ACP. L'Union européenne apportera ce soutien dans le cadre de l'Aide pour le commerce, qui touche à des questions telles que la constitution de capacités de production, les infrastructures économiques et les ajustements liés au commerce. Les ACP y voient des domaines susceptibles de bénéficier d'un appui lié aux APE. Aucun engagement chiffré n'a toutefois été pris à cet égard, pas plus que sur les modalités pratiques de répartition de cette assistance liée au commerce entre les pays ACP. Bien que la stratégie en faveur de l'Aide pour le commerce fixe des principes et des objectifs, elle reste floue quant aux modalités pratiques de l'acheminement de l'aide.

En 2008, l'Union européenne doit impérativement honorer ses promesses et traduire sa bonne volonté en mesures concrètes d'appui aux ajustements induits par les APE. Cet appui devrait s'aligner sur les priorités commerciales définies par les pays et les régions ACP et correspondre à leurs plans globaux de développement national et régional. Pour garantir



## Encadré 2. Accords intérimaires

Bien que toutes les parties continuent de déclarer leur attachement à la signature d'APE complets, chacun a pu se rendre compte dès le mois d'octobre 2007 que la plupart des blocs régionaux ne seraient pas en mesure d'arriver à un accord avant la fin de l'année. Pour préserver l'accès préférentiel des exportations des ACP vers ses marchés, l'UE s'est donc employée à proposer un cadre juridique sous la forme d'accords intérimaires ne couvrant que les échanges de biens et compatibles avec l'OMC. L'UE soutient que les pays moins avancés (PMA) qui ne bénéficient pas d'un accès libre à son marché au titre de l'initiative *Tout, sauf des armes* (TSA) n'ont d'autre option compatible avec l'OMC que le Système de préférences généralisées (SPG), qui est moins avantageux que les préférences de Cotonou. Signer un accord ne portant que sur les biens était par conséquent avantageux pour les pays qui ne s'estimaient pas en mesure de signer un APE complet, car il leur évitait une perturbation de leurs échanges en 2008 et leur accordait un répit pour négocier des sujets sensibles sans craindre la date couperet du 31 décembre.

Le tableau ci-dessous montre les types de textes paraphés par les différents pays des six régions qui négocient des APE. Les non-PMA apparaissent en gras.

Région APE		
CARIFORUM	APE global paraphé par la région	
	<b>accord intérimaire paraphé</b>	<b>pays non signataires *</b>
AFRIQUE CENTRALE	<b>Cameroun</b>	<b>Gabon</b> , Guinée équatoriale, République d'Afrique centrale, <b>République du Congo</b> , Sao Tomé-et-Principe, République démocratique du Congo (RDC), Tchad
AFRIQUE DE L'OUEST	<b>Ghana, Côte d'Ivoire</b>	Bénin, Burkina Faso, <b>Cap Vert**</b> , Gambie, Guinée-Bissau, Guinée-Conakry, Libéria, Mali, Niger, <b>Nigéria</b> , Sénégal, Sierra Leone, Togo,
AFRIQUE DE L'EST ET AUSTRALE	Communauté d'Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda, Tanzanie, Burundi, Rwanda), Comores, Madagascar, <b>Maurice, Seychelles, Zimbabwe, (Zambie)</b>	Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Malawi, Soudan
PACIFIQUE	<b>Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Fidji</b>	<b>Îles Cook, États fédérés de Micronésie, Kiribati, Nauru, Nioué, Palaos, République des Îles Marshall, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu</b>
SADC	BLNS ( <b>Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland</b> ), Mozambique	Angola, <b>Afrique du Sud***</b>

\* En l'absence de décision contraire, le régime offert aux pays ACP qui n'ont pas conclu d'APE à la fin de 2007 est le SPG de l'UE pour les non-PMA et l'initiative TSA pour les PMA.

\*\* Le Cap Vert est un non-PMA depuis 2008 mais continuera de bénéficier de l'initiative TSA pour une période transitoire de 3 ans.

\*\*\* L'Afrique du Sud continuera d'exporter au titre de son Accord sur le commerce, le développement et la coopération.

l'efficacité et l'opportunité de cet appui, les deux parties devront définir ensemble son mode d'acheminement le plus approprié, dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

Pour que les APE atteignent leurs objectifs avoués, il conviendra par ailleurs d'instaurer un mécanisme de suivi viable et efficace qui analyse la mise en œuvre, les résultats et les répercussions des APE. Un des grands chantiers de 2008 sera d'établir un dialogue régulier entre les parties prenantes des pays et des régions ACP, de même qu'entre les États ACP et les États membres de l'UE afin de préciser les articulations opérationnelles majeures de ce mécanisme de suivi des APE.

Durant les derniers mois de négociation, de nombreux pays ACP ont protesté contre la raideur et l'intransigeance de l'Union européenne, et sa menace d'imposer des tarifs sur les pays qui rechignaient à signer un APE. Tout cela a créé une atmosphère de défiance et de frustration qui a assurément terni les relations entre l'Union européenne et certains pays. En 2008, il faudra impérativement que les deux parties cherchent à renouer un dialogue constructif et bâti sur la confiance afin d'apporter des solutions communes aux questions en suspens et de revenir à la vocation première des APE, celle d'un véritable accord de partenariat.

Dans son programme de travail 2008, la Commission européenne annonce par ailleurs son intention de publier une communication sur le développement économique et l'intégration régionale des ACP, qui « étudiera la manière de stimuler au mieux le développement économique et l'intégration régionale des pays ACP (y compris le commerce) en privilégiant le développement du secteur privé. L'objectif sera de développer une stratégie assurant la complémentarité des actions et des instruments existant au niveau de l'UE et des États membres. »<sup>33</sup>

## 5. Relations extérieures de l'UE

### Sécurité et développement

Deux autres débats se rapportant aux relations extérieures risquent de marcher sur les plates-bandes de la coopération au développement en 2008 et valent la peine d'être mentionnés à ce titre : la politique de sécurité<sup>34</sup> et la réponse de l'UE aux situations de fragilité.<sup>35</sup> S'agissant de la première, un plan d'action et un rapport d'évaluation des précédentes missions de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont prévus en 2008. Quant à la seconde, un plan de mise en œuvre doit paraître en 2009, mais la Commission planche déjà sur des procédures de mise en œuvre plus souples applicables aux situations de fragilité.

Tous ces débats politiques correspondent à un projet plus ambitieux pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE (PESC) et pour la PESD. Un travail de réexamen de la stratégie de sécurité de l'UE pourrait s'amorcer sous la Présidence française. La France milite pour une meilleure intégration de la défense, notamment au niveau du personnel de planification basé à Bruxelles, par des échanges entre soldats professionnels et une harmonisation de l'enseignement militaire. La révision du Concept de réaction rapide militaire de l'UE devrait en outre s'achever en milieu d'année, s'agissant notamment des procédures permettant de disposer rapidement de forces, en puisant dans le catalogue des forces 2007 et dans les forces supplémentaires fournies volontairement par les États membres.<sup>36</sup> L'UE entend également renforcer sa gestion des crises civiles – ce qui inclut notamment la restauration de l'ordre public, le renforcement de la primauté du droit, la mise en place d'une administration civile et d'une protection civile – au travers du processus de planification des capacités civiles dans le cadre de la PESD.<sup>37</sup> C'est un des domaines où l'Union doit assurer la cohérence avec les mécanismes de coopération communautaire, et notamment avec le nouvel Instrument pour la stabilité. Elle apportera ainsi une aide à court terme en réponse à une crise (émergente) et une aide à long terme dans des conditions stables permettant la mise en

œuvre des politiques de coopération communautaire.

Nous avons déjà évoqué l'appui fourni par l'UE au renforcement des capacités de l'Architecture de paix et de sécurité en Afrique, mais il y a aussi un volet très pratique et très opérationnel à l'engagement de l'UE dans ce domaine. Début 2008, plusieurs opérations étaient en cours sur le continent africain, dans le cadre d'un consortium entre l'UE, l'UA et l'ONU.

Au Darfour, la force de maintien de la paix de l'UA (AMIS) est officiellement devenue une force hybride UA/ONU (UNAMID) début 2008. L'Union européenne continue d'apporter son soutien financier à cette force par le biais de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, mais à la demande des Nations unies, le mandat des conseillers de l'UE auprès de l'AMIS s'est achevé au 31 décembre 2007 pour coïncider avec le passage du témoin. Bien que celui-ci ait été officiellement transmis, des doutes subsistent en ce qui concerne la composition de l'UNAMID, et il est peu probable que cette force soit pleinement opérationnelle avant plusieurs mois.

Trois autres missions menées en Afrique au titre de la PESD se poursuivront également en 2008. Primo, la Mission européenne de police en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), qui vise à réformer la police et dont le mandat d'un an arrive à échéance en juin 2008. Secundo, la Mission de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), présente depuis juin 2005, dont le mandat est prolongé jusque juillet 2008. Cette mission de conseil et d'assistance auprès des autorités congolaises en charge de la sécurité promeut des politiques respectueuses des droits humains, du droit humanitaire international, des normes démocratiques, des principes de bonne gestion des affaires publiques, de transparence et d'observance de l'État de droit. Les mandats de ces deux missions arrivant bientôt à échéance, ils devront être renouvelés dans le courant du premier semestre si l'on veut poursuivre ces actions.

La troisième mission inscrite dans le cadre de la PESD est la Mission militaire européenne au Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), approuvée par le Conseil d'octobre 2007. D'une durée d'un an, cette opération militaire de transition, la plus vaste déployée jusqu'ici par l'Europe en Afrique, s'inscrit dans le cadre de la Résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle sera complétée par des fonds provenant de l'instrument de stabilité en vue de la formation et de l'équipement de 850 agents de la police tchadienne.<sup>38</sup> Le Chef de la mission a

été nommé fin 2007 et la planification est toujours en cours. Après avoir rencontré des difficultés pour constituer cette force de 3 700 hommes, le GAERC du 28 janvier a officiellement lancé la mission ; les premières unités opérationnelles devraient se déployer en mars 2008. Il semble toutefois que le nombre de troupes prévues soit nettement insuffisant au regard des conditions d'insécurité qui règnent au Tchad et en République centrafricaine le long de la frontière avec le Darfour et du risque pour cette force de s'enliser dans un conflit complexe.<sup>39</sup> Certains critiquent la mission, notamment les groupes rebelles de la zone en question, qui y voient essentiellement une opération française sous bannière européenne.<sup>40</sup>

L'Union européenne a par ailleurs engagé une réflexion sur l'envoi d'une mission PESD de conseil et d'assistance en Guinée-Bissau, afin d'y appuyer la réforme du secteur de la sécurité. Cette action viendrait compléter de façon cohérente les activités menées au titre du FED et d'autres initiatives communautaires.<sup>41</sup>

### **Changement climatique, énergie et migrations**

Parmi les autres sujets figurant à l'agenda de ses relations extérieures en 2008, le changement climatique est probablement celui auquel l'UE accordera le plus d'importance. Dans le cadre d'une alliance avec les pays en développement sur la question du changement climatique mondial, l'Afrique et l'UE vont institutionnaliser un dialogue régulier et une coopération ciblée, tenant compte des initiatives prises par l'Afrique, et notamment du programme *Le climat au service du développement en Afrique* (ClimDev Afrique). Cette initiative s'inscrit en complément d'un protocole de Kyoto qui ne concerne que les pays industrialisés et doit favoriser l'adaptation des nombreux pays pauvres gravement touchés par le changement climatique. La trîka ministérielle conjointe a pour sa part insisté sur la nécessité d'intégrer le changement climatique de manière transversale dans toutes les politiques de coopération au développement et en a fait un engagement au titre de la CPD dont il sera rendu compte au mois de septembre 2009.<sup>42</sup>

Dans le domaine corrélé de la sécurité énergétique, l'Union européenne procédera à un réexamen des objectifs stratégiques inscrits dans son paquet énergie de mars 2007. L'Europe devrait continuer de soutenir le marché intérieur et l'expansion vers les pays voisins, réexaminer son système interne d'échange de quotas d'émissions et se donner pour objectif d'arriver à 20% d'énergies renouvelables et de biocarburants d'ici 2010. L'Union va certainement aborder la question de l'éner-

gie en Afrique sous l'angle de la gouvernance et du développement, en faisant l'apologie des énergies renouvelables et du déploiement d'un marché énergétique intérieur africain. Reste à voir si l'Europe pourra exercer une influence sur la gouvernance des ressources naturelles alors que la Chine et des États-Unis mettent de plus en plus la politique énergétique au cœur de leurs relations extérieures et de leur politique de sécurité avec l'Afrique.

Les migrations demeurent une préoccupation prioritaire pour l'UE qui en discutera dans le cadre du Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi au titre de la stratégie de l'UE pour l'Afrique. Il s'agit au fond d'apporter une réponse globale à ces questions, tant en Afrique qu'entre l'Afrique et l'Europe. La Commission a jusqu'au mois de septembre 2009, c'est-à-dire jusqu'à la publication de son prochain rapport sur la CP, pour montrer les fruits de l'attention qu'elle s'est engagée à accorder aux corrélations entre la migration et le développement. Ce rapport devra également fournir des informations concernant la place accordée à la question des migrations dans l'agenda de développement et les éléments de développement présents dans les politiques d'immigration de l'UE.

### **Une année chargée en perspective**

Certes, l'agenda de développement 2008 de l'UE risque d'être dominé par les processus de politique internationale liés à l'efficacité de l'aide et au financement du développement, qui connaîtront tous deux un événement marquant en fin d'année ; il ne faudrait toutefois pas oublier les deux autres débats plus spécifiques à l'UE qui se poursuivront en 2008, l'un sur les APE, l'autre sur la Stratégie conjointe UE-Afrique. Les débats sur les APE seront probablement animés ; côté stratégie conjointe, les regards vont se tourner vers l'opérationnalisation, les modalités pratiques de mise en œuvre et les mécanismes de suivi.

Ces deux débats conditionnent assurément la crédibilité de l'Union européenne auprès de ses partenaires du Sud, des ACP en général et des États africains en particulier. Lors du Sommet UE-Afrique de décembre 2007, les dirigeants africains ont déclaré à l'unisson qu'ils en avaient assez de l'intransigeance de l'UE dans les négociations des APE. Ils sont loin d'être convaincus qu'en l'état, les APE soient effectivement favorables au développement et ils attendent un net assouplissement des prises de position de l'UE. Peu importe finalement qu'ils aient tenu un discours plus positif à l'égard de la Stratégie conjointe UE-Afrique, une stratégie conjointe n'est utile que dans la mesure où elle permet aux deux parties de trouver des solutions satisfaisantes aux problèmes qui les divisent.

Au second semestre, sous la Présidence française, les regards de l'UE se tourneront vers les problèmes internes et les changements institutionnels prévus en 2009. Pour la coopération au développement, un des enjeux majeurs sera la désignation du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, que les Français comptent bien voir nommé avant la fin de leur présidence. L'autre enjeu majeur sera la composition et le *modus operandi* du nouveau service diplomatique dirigé par ce Haut représentant, le SEAE. C'est également au second semestre que commenceront les préparatifs des élections européennes et de la désignation du nouveau Collège des Commissaires mi-2009.

## Notes

- 1 Banque africaine de développement, *Depuis vingt ans, l'Afrique se démarque par des taux de croissance exceptionnels*, Communiqué de presse du 14 mai 2007.
- 2 « Sarkozy to push for five new UN Security Council members », Agence France-Presse, 8 janvier 2008.
- 3 Discours de politique étrangère de Nicolas Sarkozy, août 2007.
- 4 « MEPs want new EU high level positions filled after EP elections in 2009 », *European Voice*, 18 octobre 2007.
- 5 Article 188 Q du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- 6 Conseil de l'Union européenne (2005) *Rapport conjoint du Secrétaire général / Haut représentant et de la Commission au Conseil européen sur l'état d'avancement des travaux concernant le Service européen pour l'action extérieure*, Bruxelles, 9 juin, 9956/05, CAB 24, RELEX 304.
- 7 D'après son programme de travail pour 2008, la Commission compte publier une communication couvrant ces deux sujets et la cohérence des politiques. Cette communication, qui doit être publiée en mars 2008, s'intitule provisoirement *Aide de l'UE : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide et devrait inclure une « Feuille de route jusqu'à Accra »*.
- 8 « Slovenia criticises French Mediterranean Union proposal », *EU Observer*, 17 janvier 2008.
- 9 Banque mondiale (2007), « Rapport de suivi mondial 2007 des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) : Faire face aux défis posés par l'égalité des sexes et la situation des États fragiles », Washington, D.C. : Banque mondiale.
- 10 Commission économique pour l'Afrique (2007), « The Monterrey Consensus and Development in Africa: Progress, Challenges and Way Forward », août, Addis-Abeba, Éthiopie.
- 11 CONCORD (2007) « Retenez vos applaudissements ! – Il se peut que les gouvernements de l'UE ne tiennent pas leurs promesses », mai, Confédération européenne des ONG d'aide d'urgence et de développement.
- 12 « À mi-chemin des objectifs du Millénaire pour le développement », réf. INI/2007/2103, base juridique REG 045, dossier de la commission parlementaire DEVE/6/49116, basé sur le rapport d'initiative de Glenys KINNOCK (PSE, Royaume-Uni).
- 13 Pour le FED, ces changements apparaissent dans le Règlement du Conseil (CE) n° 617/2007 du 14 mai 2007, relatif à la mise en œuvre du 10<sup>ème</sup> Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE (*Journal officiel* n° L 152 du 13 juin 2007).
- 14 Règlement du Conseil (CE) n° 617/2007 du 14 mai 2007, relatif à la mise en œuvre du 10<sup>ème</sup> Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE (*Journal officiel* n° L 152 du 13 juin 2007 : 1).
- 15 Le « Contrat OMD » est un mode de mise en œuvre particulier de l'appui budgétaire général au travers duquel un niveau minimum, quasiment garanti, d'appui budgétaire peut être fourni pour une durée minimale de six ans. (« Technical Discussion Paper on an 'MDG Contract': A Proposal for Longer Term and More Predictable General Budget Support », Commission européenne / ACP I - Affaires générales, gouvernance économique et appui budgétaire, 19 juin 2007).
- 16 Paragraphe 32 du Consensus européen pour le développement.
- 17 OCDE (2007) *Enquête de suivi 2006 de la Déclaration de Paris : synthèse des résultats. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.*
- 18 Des réunions techniques de l'UE sont prévues début février et au mois de mars 2008. La Présidence slovène amorcera un débat sur la coordination et la répartition du travail en vue de la préparation de deux conférences importantes sur le développement et l'efficacité de l'aide au développement.
- 19 Historiquement, les relations entre l'UE et l'Afrique se subdivisent en trois accords et politiques fragmentaires : le partenariat euro-méditerranéen avec l'Afrique du Nord, l'Accord de partenariat de Cotonou avec l'Afrique subsaharienne et l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération avec l'Afrique du Sud.
- 20 Bien que les textes réglementaires du FED et de la PEV aient tous deux été amendés pour permettre le cofinancement d'actions panafricaines, la Commission est encore loin de pouvoir préparer avec son homologue africaine un document de stratégie régionale assorti d'un programme indicatif régional comme elle le fait déjà avec d'autres plus petites organisations régionales.
- 21 Benita Ferrero-Waldner, « Slovenia's Upcoming Presidency », SPEECH/07/522 Discours prononcé devant la Conférence des Ambassadeurs de la République de Slovénie à Bruxelles, le 11 septembre 2007, et Commission européenne (2007) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, Bruxelles, 5 décembre COM(2007) 774.
- 22 Conseil de l'Union européenne (2007) « The South Africa-European Union Strategic Partnership: Joint Action Plan », Communiqué de presse du Conseil 9650/07, Bruxelles, 15 mai.
- 23 Trois actions prioritaires ont été définies dans le cadre du partenariat sur les migrations, la mobilité et l'emploi : (i) mettre en œuvre la déclaration de la Conférence de Tripoli sur les migrations et le développement ; (ii) mettre en œuvre le plan d'action UE-Afrique contre la traite des êtres humains ; (iii) mettre en œuvre la déclaration et le plan d'action de Ouagadougou de 2004 sur l'emploi et la réduction de la pauvreté en Afrique.
- 24 Union africaine et Union européenne (2007) *Déclaration de Lisbonne : Sommet UE-Afrique*, 8-9 décembre.
- 25 Le partenariat stratégique Afrique-UE (2007) *Une stratégie commune Afrique-UE*, 9 décembre, §116.
- 26 « Untapped: The scramble for Africa's oil », interview avec l'auteur du livre, John Ghazvinian, 17 mai 2007. [www.democracynow.org/article.pl?sid=07/05/17/1350254](http://www.democracynow.org/article.pl?sid=07/05/17/1350254)
- 27 Le programme de travail 2008 de la Commission prévoit la publication d'une communication sur l'Union européenne, l'Afrique et la Chine (« Vers un dialogue et la coopération trilatérale en vue de la paix, de la stabilité et du développement durable de l'Afrique »).
- 28 Si l'on excepte l'Afrique du Sud, le Nigéria, le Gabon et la République du Congo, tous les non-PMA africains ont paraphé un accord. Dans le Pacifique, tous les pays hormis les Îles Fidji, la Papouasie-Nouvelle-Guinée (qui ont tous deux paraphés un accord) et Vanuatu ont peu ou pas d'échanges commerciaux avec l'Union européenne. La perte des préférences n'a donc qu'une incidence marginale pour ces pays. Les exportations de l'Afrique du Sud vers l'Union européenne continueront de se faire au titre de son Accord sur le commerce, le développement et la coopération (TDCA). Le Nigéria, qui représente la principale économie de la CEDEAO, rechigne jusqu'à présent à signer un accord, car le pétrole et le gaz, qui constituent ses principales exportations, ne seraient pas concernés par l'apport de changements au SPG.
- 29 Conseil de l'UE (2007) 2831<sup>ème</sup> réunion du Conseil affaires générales et relations extérieures, Conclusions du Conseil, Bruxelles 20 novembre, 15240/07 (Presse 262). [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cmsData/docs/pressData/fr/gena/97331.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cmsData/docs/pressData/fr/gena/97331.pdf)
- 30 Au sein de l'Union douanière d'Afrique australe, l'Afrique du Sud a jusqu'ici refusé de signer tout accord. Aucun APE ne peut donc entrer vigueur, puisque cette Union douanière interdit à ses signataires de souscrire individuellement des accords commerciaux.

- 31 Les APE entraîneront probablement une perte de financements publics dans les APE suite à la baisse des recettes tarifaires. Tandis qu'ils libéraliseront leurs échanges, les pays ACP devront supporter les coûts d'ajustement induits par la restructuration de leurs économies, et auront besoin d'un appui pour soutenir leurs capacités productives et tirer pleinement parti des nouvelles possibilités d'exportation qui s'offrent à eux.
- 32 Conseil de l'Union européenne, Adoption d'une stratégie de l'UE en faveur de l'aide pour le commerce : renforcement du soutien de l'UE concernant les besoins liés au commerce dans les pays en développement, Bruxelles, 11 octobre 2007, 13070/07.
- 33 Programme législatif et de travail de la Commission pour 2008, COM (2007) 640 final, Bruxelles, 23 octobre 2007.
- 34 Conseil de l'UE (2007) 2831<sup>ème</sup> réunion du Conseil affaires générales et relations extérieures, Conclusions du Conseil, Bruxelles 20 novembre, 15240/07 (Presse 262), p. 35.
- 35 Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité - s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles (SEC(2007) 1417), Commission européenne, COM (2007) 643 final, Bruxelles, 25 octobre 2007.
- 36 Conseil de l'UE (2007) 2800<sup>ème</sup> réunion du Conseil affaires générales et relations extérieures, Conclusions du Conseil, Bruxelles, 14-15 mai, 9471/1/07 (Presse 103), p. 22. [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/94773.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/94773.pdf)
- 37 Conseil de l'UE (2007) 2830<sup>ème</sup> réunion du Conseil affaires générales et relations extérieures, Conclusions du Conseil, Bruxelles 19 novembre, 15238/07 (Presse 261), p. 21. [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/97199.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/97199.pdf)
- 38 De l'alerte précoce à l'action précoce: comment améliorer la réponse de l'UE aux crises et aux menaces à long terme, Communiqué de presse de l'UE, réf. IP/07/1668, 9 novembre 2007
- 39 Seibert, Bjoern H. (2007) African Adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and the Central African Republic, MIT Security Studies Program Working Paper.
- 40 « Chad: A peacekeeping puzzle for Europe. A small European force runs into big problems in central Africa », The Economist, édition papier, 13 décembre 2007.
- 41 Conseil de l'UE (2007) 2831<sup>ème</sup> réunion du Conseil affaires générales et relations extérieures, Conclusions du Conseil, Bruxelles 20 novembre, 15240/07 (Presse 262), p. 14.
- 42 Communiqué de la 9<sup>ème</sup> réunion ministérielle de la troïka Afrique-UE, Accra, 31 octobre 2007, pp. 12-13.

## Sources d'information

Pour d'autres informations concernant ce document, y compris une version détaillée du calendrier [www.ecdpm.org/Challenges2008fr](http://www.ecdpm.org/Challenges2008fr)

Informations concernant les travaux de l'ECDDP au sujet de la coopération ACP-UE [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

Informations concernant la mise en œuvre de la stratégie conjointe UE-Afrique [www.europafrika.org/](http://www.europafrika.org/)

Projet conjoint d'Action Aid et de l'ECDDP « Wither EC Aid » [www.weca-ecaid.eu/](http://www.weca-ecaid.eu/)

L'initiative 3 C (coordination, complémentarité et cohérence) [www.three-cs.net](http://www.three-cs.net)

Information à propos des enjeux commerciaux ACP-UE [www.acp-eu-trade.org/](http://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](http://www.dgroups.org/groups/cool/index.cfm)

Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE [www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10\\_01/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm)

Secrétariat ACP [www.acpsec.org/index\\_f.htm](http://www.acpsec.org/index_f.htm)

Union africaine [www.africa-union.org/](http://www.africa-union.org/)

Commission européenne [http://ec.europa.eu/comm/development/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/comm/development/index_fr.htm)

Conseil de l'Union européenne [www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/index.htm](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/index.htm)

Présidence slovène de l'UE [www.eu2008.si/en/](http://www.eu2008.si/en/)

Trio présidentiel – Allemagne, Portugal, Slovénie [www.eu2007.de/fr/The\\_Council\\_Presidency/trio/index.html](http://www.eu2007.de/fr/The_Council_Presidency/trio/index.html)



[www.ecdpm.org/infocentre](http://www.ecdpm.org/infocentre)

## Liste des sigles et acronymes

ACP	Afrique, Caraïbe et Pacifique	FMI	Fonds monétaire international	PEV	Politique européenne de voisinage
AMIS	Mission de l'Union africaine au Soudan (AU Mission in Sudan)	G8	Groupe des Huit	PMA	Pays moins avancés
APD	Aide publique au développement	GAERC	Conseil « Affaires générales et relations extérieures »	RNB	Revenu national brut
APE	Accord de partenariat économique	GT-EFF	GT sur l'efficacité de l'aide	SADC	Communauté de développement d'Afrique australe (Southern African Development Community)
APP	Assemblée parlementaire paritaire	ICD	Instrument de coopération au développement	SEAE	Service européen pour l'action extérieure
ASEM	Réunion Asie-Europe (Asia-Europe Meeting)	IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat	SPG	Système de préférences généralisées
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	TDCA	Accord sur le commerce, le développement et la coopération avec l'Afrique du Sud (Trade, development and cooperation Agreement)
CAD	Comité d'aide au développement	OMC	Organisation mondiale du commerce	TSA	Initiative « Tout, sauf des armes »
CE	Commission européenne	OMD	Objectifs du millénaire pour le développement	UA	Union africaine
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	ONU	Organisation des Nations unies	UE	Union européenne
CPD	Cohérence des politiques au service du développement	OSC	Organisations de la société civile	UE des 15	États membres de l'UE avant l'élargissement de 2004
DOM-TOM	Domaines et Territoires d'Outre-mer	PESC	Politique étrangère et de sécurité commune	UNAMID	Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (United Nations-African Union Mission in Darfur)
DSP	Document de stratégie par pays	PESD	Politique européenne de sécurité et de défense		
DSR	Document de stratégie par région				
FED	Fonds européen de développement				

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'ECDDP engage avec de nombreux acteurs étatiques et non étatiques dans les pays ACP et les pays membres de l'UE. L'ECDDP 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'ECDDP 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 Vrouwenplein 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](mailto:info@ecdpm.org) [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)  
ISSN 1571-7437