

À l'aube de l'ère de l'après-OMD ?



James Mackie et Rhys Williams

Le présent document tente de cerner les principaux débats en matière de relations Afrique-UE attendus en 2015 et d'en esquisser la toile de fond. Le but n'est pas tant d'en prédire l'issue que de les situer et les contextualiser afin de permettre à un éventail d'acteurs aussi large que possible de les suivre et d'y prendre part.

En 2015, la coopération internationale et le développement mondial franchiront un cap avec l'Europe et l'Afrique enclins à jouer un rôle crucial. Quatre rencontres décisives vont ponctuer des processus politiques mondiaux de longue haleine, deux en Afrique, une en Europe et une au siège des Nations unies (ONU), à New York.

Des décideurs politiques du monde entier se réuniront à Addis-Abeba au mois de juillet pour la troisième Conférence internationale des Nations unies sur le financement du développement, où ils s'efforceront de trouver des outils financiers pour la mise en œuvre du nouvel agenda de développement mondial de l'après-2015.

Les dirigeants de la planète participeront ensuite à la 70^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations unies pour entériner, en principe, les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD) qui succéderont aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces derniers ont permis d'engranger des avancées dans le développement social, tant en termes de réduction de la pauvreté, de la faim et de la maladie que de progrès dans la santé maternelle et l'accès à l'eau potable. Ils ont également formé un socle commun au dialogue et à la coopération. Ces objectifs n'ont cependant pas tous été atteints. Et entretemps, le monde a changé, à la fois sur le plan économique et géopolitique que dans la façon dont nous envisageons la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de la fragilité. Les ODD sont censés témoigner d'une approche plus moderne, plus quantitative et, comme leur nom le laisse à penser, plus durable du développement, associant le Nord et le Sud, deux entités de plus en plus interdépendantes. La démarche participative qui a caractérisé la formulation des ODD pourrait en outre prolonger la dynamique apportée par les OMD et préserver leur élan.

Troisième temps fort, la 21^{ème} Conférence des parties (COP 21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui aura lieu à Paris en décembre 2015. Bien que les tractations patinent régulièrement, un accord de base a été trouvé par la COP 20 à Lima qui permet aux gouvernements d'avancer de

nouvelles propositions en cours d'année. À Paris, les dirigeants vont donc devoir consolider ces propositions et trouver un accord global qui sous-tend et oriente les efforts déployés pour combattre le changement climatique. Du point de vue de l'Union européenne (UE), seul un cadre juridiquement contraignant doublé d'un système de règles strictes permettrait d'obtenir les réductions de gaz à effet de serre nécessaires pour éviter une hausse globale des températures de plus de 2°C (Neslen 2014). Non seulement le monde a besoin d'un nouvel élan pour éviter des changements potentiellement catastrophiques dans le climat mondial, mais il s'agirait en outre que l'accord trouvé par la COP 21 complète le cadre des ODD mis en place par l'ONU. Comme le note l'UE dans sa Communication *Une vie décente pour tous : de la vision à l'action collective*, le développement mondial ne peut être durable que s'il recouvre les trois volets – social, économique et environnemental – de la durabilité.

Enfin, toujours en décembre, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tiendra sa 10^{ème} Conférence ministérielle à Nairobi, la première en Afrique. Après l'avancée décisive de la 9^{ème} conférence, qui a finalement décidé de mettre en œuvre le Paquet de Bali (Encadré 1), la prochaine rencontre sera cruciale pour le cycle de développement de Doha. L'année 2015 pourrait en outre marquer un tournant dans le système mondial du commerce. L'OMC fêtera son 20^{ème} anniversaire le 1^{er} janvier 2015. Vu l'évolution de la dynamique mondiale des échanges – la vogue récente des négociations méga-régionales, les tribulations du cycle de Doha et l'approbation du Paquet de Bali – cet anniversaire pourrait être à marquer d'une pierre blanche dans l'histoire de l'organisation.

On ne saurait surestimer l'importance de ces quatre rencontres face aux enjeux mondiaux. En douze mois à peine, la communauté internationale va devoir trouver des accords sur le changement climatique, le commerce mondial, les objectifs de développement durable et le financement du développement. Autant de pactes indispensables à la mise en œuvre de l'agenda de transformation et qui rejailliront profondément sur le développement mondial.

Encadré 1. Relations commerciales UE-Afrique

En mettant plus explicitement l'accent sur des relations économiques gagnant-gagnant, l'UE peut devenir un partenaire commercial plus bénéfique pour l'Afrique et profiter de la croissance rapide et de la transformation économique du continent. De nouvelles relations commerciales sont en train de prendre forme entre l'Europe et l'Afrique (voir figure 1), mais l'Europe devrait essayer de relever les défis de développement de manière cohérente et par-delà l'aide uniquement. Des progrès ont été enregistrés, la cohérence des politiques pour le développement (CPD), notion issue des milieux du développement, trouve lentement sa place dans les esprits des diplomates et des décideurs politiques. Ce sera d'autant plus important en 2015, dans la foulée des Accords de partenariat économique (APE) conclus avec les organisations régionales d'Afrique de l'Est, de l'Ouest et australe. Les compromis commerciaux incarnés par les APE – à la suite de longues et difficiles négociations – contribueront à stabiliser les relations commerciales entre l'Europe et l'Afrique. Mais le commerce n'est pas une fin en soi. C'est un moyen pour promouvoir de meilleures interactions politiques, booster les liens économiques et stimuler le développement.

Un des enjeux immédiats de l'Afrique consiste à traduire la zone de libre-échange tripartite (TFTA) dans les faits, afin d'encourager les échanges intra-africains. Cette zone, qui doit voir le jour en 2015, recouvre le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Essentielle pour la prospérité de l'Afrique, cette zone sera également un

test pour l'Europe dans sa volonté d'aller plus loin que les APE. L'intégration régionale est un objectif avoué des APE depuis le départ. Aujourd'hui, les Communautés économiques régionales africaines, la Commission de l'UA et l'UE doivent toutes s'employer à éviter une fragmentation politique dans l'appui qu'elles fournissent à ces processus.

Un leadership national et régional fort sera nécessaire pour tirer le meilleur parti des accords commerciaux et en atténuer les effets négatifs. Des réformes et des ajustements nationaux permettraient de s'assurer que les engagements sont effectivement tenus, tandis qu'une évaluation des impacts permettrait d'orienter l'appui financier et de faciliter la participation active des entreprises et de la société civile.

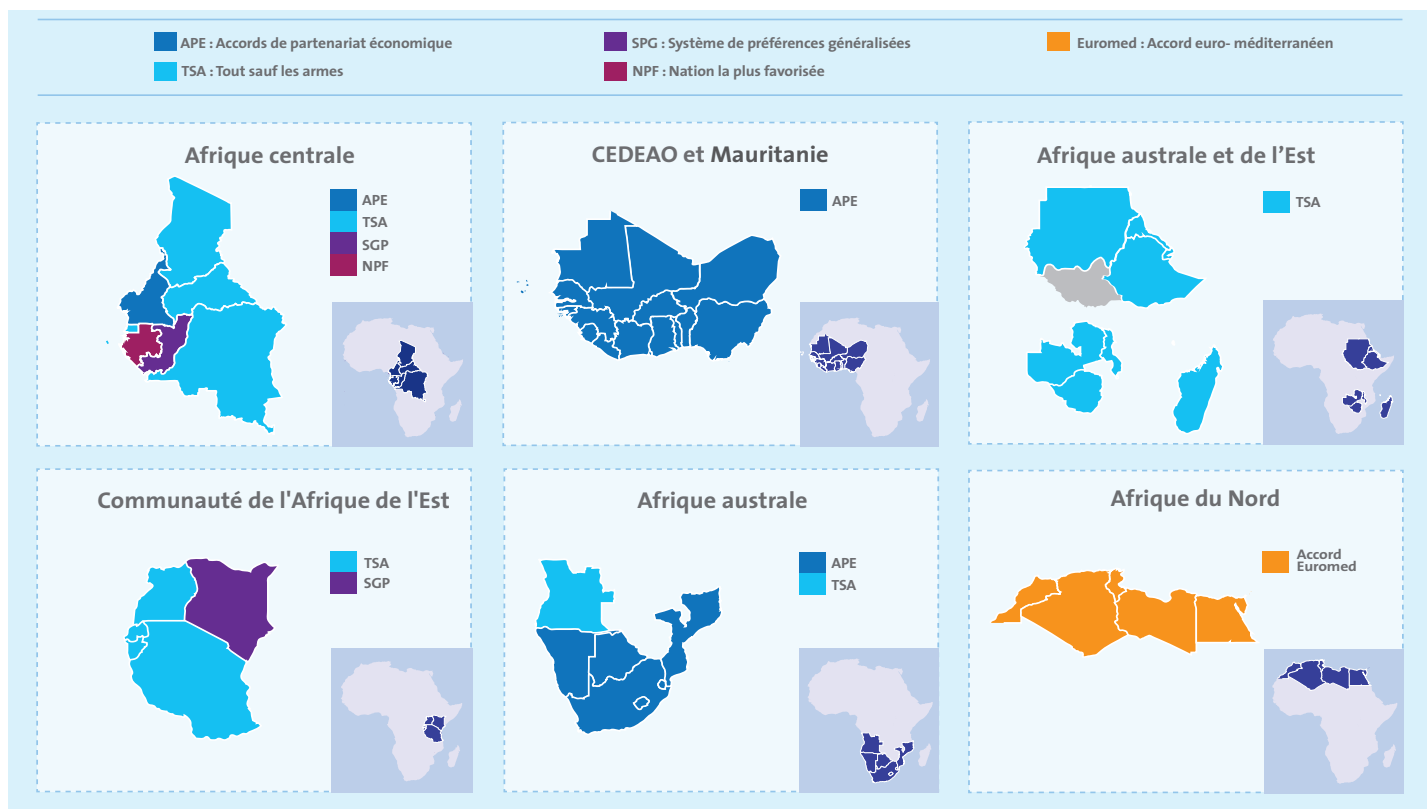
Beaucoup reste à faire en ce qui concerne le système d'échanges multilatéral. L'Europe et l'Afrique vont devoir venir à la rescousse du « Paquet de Bali » de 2013, et singulièrement des engagements pris en matière de facilitation des échanges. À l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Inde et les États-Unis ont trouvé un terrain d'entente à propos du programme de sécurité alimentaire de New Delhi en sortant d'une impasse décrite comme la pire crise qu'ait connue l'instance du commerce mondial en vingt ans. L'accord demande à New Delhi d'autoriser la mise en œuvre d'un accord mondial de facilitation des échanges pour réduire la paperasserie aux frontières internationales. En échange, les États-Unis prolongent la « clause de paix » qui devait expirer en 2017 et qui interdit de porter plainte contre l'Inde à l'OMC à cause des subventions qu'elle verse à ses agriculteurs pour fournir de la nourriture aux pauvres.

Dans un discours prononcé lors de la Conférence des ministres du commerce de l'UA, le Directeur général de l'OMC, Roberto Azevêdo, a déclaré : « Les nations africaines vont bénéficier des décisions récentes prises à l'OMC concernant les accords de Bali, y compris l'Accord sur la facilitation des échanges, qui appuieront leurs efforts d'intégration régionale de façon très concrète... Cet accord réduira les coûts du commerce dans des proportions allant jusqu'à 15% dans les pays en développement... Pour la première fois dans l'histoire de l'OMC, cet accord stipule qu'une assistance et un soutien devront être fournis aux pays en développement afin de les aider à acquérir la capacité nécessaire pour le mettre en œuvre. Par conséquent, pour les pays dont l'infrastructure douanière est moins développée, l'Accord intensifiera l'assistance technique mise à disposition. » (Azevêdo, 2014)

Les accords internationaux peuvent avoir des effets dynamiques qui changent les incitations des acteurs et libèrent des forces de changement, parfois insoupçonnées. L'accord de facilitation des échanges est sans doute le premier produit prouvant que Doha est bel et bien le « cycle de développement » promis et laissant à penser que l'OMC va accoucher d'autres traités commerciaux favorables au développement avec des flexibilités qui témoignent de la diversité des membres et d'une mondialisation en évolution rapide.

La coopération au regard des possibles répercussions de méga-accords commerciaux tels que le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) devrait figurer en bonne place sur les agendas européen et africain.

Figure 1 : Nouveaux régimes commerciaux par région



Consciente de l'importance vitale de ces quatre rencontres, la Commission européenne a décrété 2015 « Année européenne du développement ». Pour en tirer le meilleur parti, le nouveau Collège des Commissaires, sous la houlette de son Président Jean-Claude Juncker, doit prendre un bon départ. Le monde se prépare à vivre de grands changements. Avec d'autres, l'UE sera appelée à prouver sa pertinence et son efficacité à ses propres citoyens, à ses voisins et au reste du monde. Comme l'indique l'European Think-Tanks Group (ETTG) dans un récent rapport intitulé *Our Collective Interest* (ETTG, 2014), les aspirations de l'UE envers ses propres citoyens (la prospérité, la paix et un environnement durable) ne peuvent être dissociées de ses responsabilités à l'égard du monde et des opportunités qu'elle y trouve.

Les dirigeants européens et africains pourront compter sur une dynamique positive dans les douze mois à venir. Les occasions d'instaurer un partenariat plus équilibré et pragmatique au service des intérêts conjoints de l'Europe et de l'Afrique ne manqueront pas. Pour en faire bon usage, ils devront apporter un suivi aux bonnes intentions exprimées lors du Quatrième sommet UE-Afrique d'avril 2014. Ils devront en particulier définir de nouveaux mécanismes d'engagement qui associent le secteur privé et la société civile.

Mais le principal défi consistera néanmoins pour la communauté internationale à trouver le moyen d'aborder ces questions efficacement et en front commun, malgré les perturbations et les tensions politiques

dues aux conflits et aux fragilités. La majeure partie de l'agitation dans le monde concerne le voisinage de l'Europe et implique d'autres acteurs mondiaux tout aussi importants. Ses effets sur les processus politiques de l'après-2015 pourraient s'avérer particulièrement perturbants d'un point de vue européen. Les crises, telles que celle en Ukraine ou les retombées financières de la récente baisse du prix du pétrole sont à l'origine de dissensions internationales qui pourraient compliquer l'issue des processus politiques mondiaux.

La communauté mondiale est-elle prête à négocier le programme de l'après-2015 ? La question reste ouverte. Compte tenu des crises en Ukraine, en Irak, en Syrie, au Sahel, en Libye ou en Mer de Chine méridionale, et des approches musclées qui les accompagnent, il se peut que les préoccupations et allégeances individuelles des grandes puissances dominent l'agenda des Nations unies et que les énergies politiques se détournent du développement mondial au profit de la gestion de crise. La crise Ébola (Encadré 2) produit en revanche l'effet inverse. Les efforts communs déployés pour lutter contre cette maladie participent à l'avènement d'une certaine unité mondiale. La vitesse à laquelle l'épidémie s'est propagée souligne en outre les interdépendances et les vulnérabilités mondiales et la nécessité constante d'un cadre de développement mondial rigoureux, complet et durable, centré sur la sortie d'autant de pays que possible des limbes d'une fragilité qui, à maints égards, aura été le facteur premier de la perte de contrôle sur le confinement de la maladie.

Encadré 2. Ébola

Jamais le virus Ébola ne s'est autant répandu et n'a été aussi dévastateur qu'à l'occasion de l'épidémie qui frappe l'Afrique de l'Ouest. Outre 8 000 morts et de nombreuses familles éclatées, cette crise a provoqué l'arrêt de la vie économique, isolé les communautés éloignées, perturbé les échanges transfrontaliers et fait craindre des pénuries alimentaires (FAO, 2014). Les trois pays les plus durement touchés, la Guinée, la Sierra Leone et le Liberia, dépendaient déjà largement d'importations de denrées. L'apparition de l'épidémie a entraîné une telle envolée des prix que la plupart des ménages les plus vulnérables n'ont plus les moyens d'acheter leurs denrées.

Bien avant que l'ampleur de la crise d'Ébola soit pleinement reconnue, les dirigeants réunis pour le Quatrième sommet UE-Afrique s'étaient convenus d'approfondir leur coopération et leur dialogue politique, et d'y ajouter des contacts réguliers à haut niveau entre l'Europe et l'Afrique sur les enjeux et les situations de crise (Conseil européen, 2014b). Face à la crise de fièvre Ébola que nous connaissons, beaucoup reste à faire pour concrétiser cet engagement et ses possibles effets en termes de réponses coordonnées.

Les ministres de la santé de l'Union africaine et l'OMS ont discuté d'Ébola lors de la réunion

ministérielle d'avril et le Conseil paix et sécurité a ensuite suivi l'évolution de la crise en chargeant le Commissaire des affaires sociales de coordonner l'ensemble des efforts. Le Fonds spécial d'aide d'urgence de l'UA a dégagé une première enveloppe d'un million de dollars, qui a entraîné des contributions généreuses des milieux d'affaires africains et d'autres sources. En octobre, les Chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont promis de porter leur contribution à la lutte contre Ébola à un milliard d'euros et ont désigné le nouveau Commissaire en charge de l'aide humanitaire et de la protection civile, Christos Stylianides, comme coordinateur de la réponse de l'UE à Ébola. La fragmentation de la configuration institutionnelle européenne a néanmoins freiné les réactions. (Desmidt, Hauck, 2014).

Ébola requiert un assemblage de réactions différent de l'ordinaire. Les aspects à long terme de ce genre de crise exigent des mesures de résilience en complément des mesures immédiates au niveau de l'appui logistique et de l'intervention de l'armée. Le Commissaire Stylianides, chef de la DG ECHO, nouvellement promu coordinateur de la réponse européenne à la crise Ébola, a été chargé de coordonner son action avec celle de son collègue Neven Mimica, Commissaire en charge de la coopération internationale et du développement.

Le périmètre des effets dévastateurs d'Ébola se précisera en 2015. Outre les inquiétudes sanitaires et humanitaires, beaucoup expriment des craintes pour la stabilité, la consolidation des États et la sécurité de la région (International Crisis Group, 2014). C'est particulièrement vrai au Liberia, dont les dirigeants ont sollicité une intervention d'urgence à plusieurs reprises afin d'éviter la reprise des conflits dans le pays (Al Jazeera, 2014a).

Il y a tout de même quelques nouvelles réjouissantes dans cette tragédie. Le Nigeria, pays le plus peuplé d'Afrique, a réussi à endiguer l'épidémie et à n'enregistrer que huit décès. Sa gestion de la maladie pourrait servir d'exemple à d'autres gouvernements africains et aux donateurs. Alors que les premiers cas de fièvre Ébola étaient signalés au Nigeria en juillet 2014, le pays a été déclaré exempt de la maladie dès le mois d'octobre. Le système de santé nigérian est fragile, mais il dispose d'un personnel de santé formé et comparativement nombreux et d'un système de surveillance de la polio efficace, soutenu par un centre de commandement des urgences. C'est ce réseau qui a permis de prévenir la propagation exponentielle d'Ébola. Moralité : compte tenu de leurs ressources, les pays pourraient être mieux préparés en prévoyant des plans en cas de réapparition de l'épidémie.

Sigles et acronymes

AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AGA	Architecture africaine de la gouvernance
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
COP 21	21 ^{ème} Conférence des parties (CNUCC)
DG DEVCO	Direction générale pour le

EUROPEAID	développement et la coopération
FED	Développement et coopération (UE)
GTO	Fonds européen de développement
NEPAD	Groupe de travail ouvert (ONU)
ODD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (UA)
ODD	Objectifs de développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisations des Nations unies
PCRD	Politique de reconstruction et de

SADC	développement post-conflit de l'UA
SCAU	Communauté de développement de l'Afrique australe
SEAE	Stratégie commune Afrique-UE
TFTA	Service européen pour l'action extérieure
TIC	Zone de libre-échange tripartite (Afrique de l'Est et australe)
UA	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union africaine
UNECA	Union européenne
	Commission économique pour l'Afrique (Nations unies)

Un Sommet pour le renouveau des relations

À la veille du Quatrième sommet UE-Afrique tenu à Bruxelles au mois d'avril 2014, les relations entre l'Europe et l'Afrique semblaient parfois avoir du plomb dans l'aile, beaucoup remettant en cause la valeur même du partenariat. Le Sommet proprement dit a néanmoins vu les deux Unions suivre une approche d'entreprise, et bien qu'elles aient des intérêts ailleurs, ont réitéré à cette occasion leur attachement à chacun des objectifs inscrits dans la Stratégie commune Afrique-UE (SCAU). La soixantaine de dirigeants présents se sont convenus d'améliorer la mise en œuvre de la stratégie et d'axer plus encore la coopération sur les résultats. Pour ce faire, le Sommet a adopté une « feuille de route » qui cadrera les relations entre l'UE et l'Afrique au cours de la période 2014–2017 (Conseil européen, 2014a). Cette feuille de route fixe cinq priorités d'action commune : (i) la paix et la sécurité ; (ii) la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme ; (iii) le développement humain ; (iv) le développement durable et inclusif, la croissance et l'intégration continentale ; et (v) les problématiques mondiales et émergentes. En 2015, la nouvelle tonalité donnée aux relations entre l'Afrique et l'UE devra se traduire dans les faits.

Relations UE-Afrique et aide

Au cours des mois qui ont précédé le Quatrième sommet UE-Afrique, plusieurs vieilles querelles ont refait surface, dont les Accords de partenariat économique (APE) (voir l'Encadré 1), la Cour pénale internationale, les tensions constantes autour de la participation de certains dirigeants africains (Vines, 2014), de même que de nouveaux irritants. La question des droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT) a fait apparaître des tensions persistantes dans ce qui apparaît pour beaucoup comme une façon pour l'Europe d'imposer ses valeurs dans la politique du continent africain.

Lors du Sommet, les deux parties ont néanmoins tenu à arriver à un compromis, grâce en partie à l'approche constructive de Nkosazana Dlamini Zuma, Présidente de la Commission de l'UA. Malgré les tensions, on a vu s'esquisser un pas vers des « relations normalisées ». Les deux parties ont fait montre d'une certaine honnêteté dans l'exposé de leurs intérêts réciproques, et l'UE a fait quelques concessions, notamment avec sa nouvelle ligne de financement dédiée aux initiatives continentales et transrégionales, le Programme panafricain (PanAf). Une coopération positive a été étendue à plusieurs secteurs et l'engagement a été pris de renforcer le dialogue au plus haut niveau. Pour moderniser le partenariat et répondre aux besoins actuels, les deux continents vont tout de même devoir mettre partiellement de côté les vieux stéréotypes et les attitudes paternalistes (Aggad, 2014).

L'UE, en tant que groupe, demeure le principal bailleur de fonds au monde. Avec les 12 milliards d'euros reçus de l'UE en 2012, l'Afrique reste le principal continent bénéficiaire de l'aide européenne. L'Europe s'engage toutefois sur le continent au travers d'autres instruments politiques que l'aide : les relations financières et commerciales jouent un rôle prépondérant, autant que les engagements politiques, techniques et financiers de longue date en matière de paix et de sécurité en Afrique et la forte présence de l'UE un peu partout sur le continent, au travers de son vaste réseau de délégations. Les deux parties de la relation UE-Afrique se sont montrées



sceptiques quant à la capacité de l'UE de mettre en place un partenariat qui ne repose pas uniquement sur l'argent. Le nouveau Commissaire européen en charge de la coopération et du développement international, Neven Mimica, a néanmoins répété que l'UE voulait aussi être « l'agent » et pas seulement « l'argent » du développement (Vogel, 2014). On mesure de plus en plus l'interdépendance entre l'UE et l'Afrique et la nécessité de travailler ensemble pour promouvoir la croissance et la prospérité de chacun. La Commission Juncker dans son ensemble paraît disposée à s'investir dans cette relation, pas moins de quatre Commissaires et le Haut Représentant étant chargés de plancher sur divers aspects du partenariat africain.

Bien que le Sommet UE-Afrique ait eu lieu au mois d'avril, les grands changements institutionnels au sein de l'UE ont inévitablement retardé son suivi. Un nouveau Parlement européen a été élu en juin et un nouveau Collège des Commissaires a pris ses fonctions en novembre. Il est à présent temps de s'atteler sérieusement à la mise en œuvre de la feuille de route UE-Afrique 2014-2017. L'Union africaine va également connaître de grands changements institutionnels dans un an. Une nouvelle Commission de l'UA sera désignée début 2016, ce qui veut dire que l'option de progression se réduit à 2015 et que le temps est compté.

L'articulation entre l'UA et l'Europe déterminera le niveau de mise en œuvre concrète effective de la feuille de route adoptée par le Sommet. C'est le Département des affaires économiques de l'UA qui en assume la responsabilité au quotidien. Lors du Sommet, la présidente de la Commission de l'UA et son équipe ont toutefois joué un rôle essentiel. Le Président de l'Assemblée de l'UA dispose également d'un pouvoir d'influence considérable et le prochain président en exercice pourrait bien être le Président Mugabe du Zimbabwe. C'est au tour de la région Afrique australe de désigner le titulaire de cette fonction et l'on sait que Mugabe préside déjà la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe), ce qui lui ouvre une voie royale pour accéder à cette fonction de l'UA en 2015. Même si ce cas de figure pose problème à l'Europe, il interviendrait à un moment où les relations entre le Zimbabwe et l'Europe semblent s'améliorer après l'allègement des sanctions en début d'année (Conseil européen, 2014b). Toujours en 2015, le Comité affaires étrangères de l'UA sera présidé par le Tchad. Ces prises de fonction peuvent être synonymes d'opportunités, mais aussi de

Octobre

Date-butoir pour les Accords de partenariat économique (APE), Afrique (1^{er} oct.)

2^{ème} Forum de coopération au développement de l'ONU sur « La coopération au développement après 2015 : un développement durable pour tous », Montreux (24-25 oct.)

Mandat de haut niveau du CAD sur le financement du développement, Paris (7-8 oct.)

9^{ème} Forum pour le développement de l'Afrique de l'UNECA, « Des modes de financement innovants pour la transformation de l'Afrique », Marrakech (12-16 oct.)

Novembre

La nouvelle Commission de l'UE prend ses fonctions avec une nouvelle Haute Représentante et Vice-présidente de la Commission, Europe (1^{er} nov.)

Sommet 2014 des dirigeants du G20, Brisbane (15-16 nov.)

20^{ème} Conférence des parties (COP 20) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Lima (1^{er} - 12 déc.)

Événements généraux

Dernière année des OMD des Nations unies, mondial

Année européenne pour le développement

Année de l'UA pour l'autonomisation des femmes, Afrique

Élections parlementaires au Tchad (2015, à confirmer)

Élections présidentielles en Lybie (2015, à confirmer)

défis, du moins jusqu'à ce que les rôles soient confirmés et que les titulaires aient précisé leurs intérêts. Tant que le flou persistera, il faut s'attendre à des attermoissements dans le dialogue politique.

Une année cruciale pour concrétiser la SCAU ?

Le Sommet UE-Afrique a conduit à une refonte du système institutionnel sur lequel repose la Stratégie commune Afrique-UE (SCAU). La stratégie a été beaucoup critiquée pour sa bureaucratisation excessive. Le dialogue politique a en outre souvent préféré d'autres assemblées intergouvernementales au cadre de la SCAU. Même en matière de paix et de sécurité, qui est pourtant le domaine le plus abouti de la coopération SCAU, le dialogue politique s'est déployé en dehors de l'architecture de la SCAU, entre le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et le Comité politique et de sécurité de l'UE. Il s'agira donc en 2015 de consolider la dynamique impulsée par le Sommet UE-Afrique et de tenir un dialogue ministériel de haut niveau autour de la SCAU qui ne se limite pas à une simple rencontre formelle. Les modalités de gestion de ce dialogue n'ont pas encore été précisées mais il importerait surtout d'avoir les bonnes personnes, disposant des bons pouvoirs. Des réunions sont envisagées entre l'UE et l'UA en marge des événements internationaux. Plus concrètement, les réunions du Groupe de travail spécial de la SCAU seront remplacées chaque année par un Forum commun des ministres, dont la première édition est prévue au mois de février 2015, à Addis-Abeba. Ce sera la première réunion Afrique-UE de la nouvelle Commission Juncker, et la première occasion de tester sa résolution à mettre en œuvre la feuille de route du Sommet et la stratégie commune (Commission européenne, 2013).

L'avenir nous dira si ce Forum commun annuel parviendra à réduire la bureaucratie et à laisser davantage de place à la participation. Ses travaux seront d'autant plus profitables qu'il parviendra à trouver des moyens efficaces pour apporter l'expertise technique nécessaire à la mise en œuvre de la feuille de route 2014-2017 par un véritable dialogue de haut niveau. La gageure sera de trouver des mécanismes et des structures de travail permettant d'entreprendre efficacement les actions convenues tout en ménageant un espace pour un dialogue et des plates-formes informelles favorisant les synergies entre les parties prenantes – autorités publiques, secteur privé et société civile.

Une fois encore, on a le sentiment que le dialogue UE-Afrique n'est pas une priorité des hautes sphères politiques. Les crises du voisinage détournent l'attention des dirigeants européens tandis que les problèmes internes et autres partenariats accaparent les dirigeants africains. Le nouveau programme panafricain (PanAf) s'aligne sur la déclaration et la feuille de route du Sommet. Cet instrument de financement relativement neuf de l'UE apportera son soutien à des activités continentales et régionales en cours, dont l'Architecture africaine de la gouvernance (AGA). L'enveloppe du PanAf sera soumise aux procédures budgétaires de l'UE et gérée par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne.

Migration : un dilemme non résolu

Après la tragédie de Lampedusa en 2013, l'année 2014 aura été tout aussi effroyable avec la mort de milliers de migrants cherchant à traverser la Méditerranée pour atteindre les côtes de l'UE. En 2014, plus de 207 000 personnes – de plus en plus de demandeurs d'asile syriens et érythréens – ont tenté la périlleuse traversée. Plus de 3 400 migrants y ont laissé la vie. Des catastrophes telles que celle de Lampedusa obligent les dirigeants européens et africains à se pencher sur la question des flux migratoires et le Sommet UE-Afrique

s'est engagé à prendre des mesures dans une déclaration conjointe sur la migration et la mobilité (Conseil européen, 2014c). Ce texte n'apporte rien de vraiment nouveau, pas plus qu'il ne fait progresser la réflexion autour d'une véritable politique migratoire. Les dirigeants des deux continents s'engagent toutefois à prendre des mesures pour lutter contre l'immigration illégale, à renforcer le lien entre migration et développement et à progresser dans la mise en place de structures pour la migration légale (Bekele, Knoll; 2014a).

L'Europe proprement dite est loin d'apporter une réponse intégrée à cette problématique. On note pour l'instant un déséquilibre entre les actions menées par la Task Force méditerranéenne de l'UE en vue de prévenir et de réduire les flux migratoires illégaux et les efforts déployés pour créer des voies migratoires sûres et légales. Face aux incessants mouvements de population constatés dans la région méditerranéenne, l'UE se doit d'afficher plus d'ambition et de trouver des politiques et des pratiques plus innovantes et sans doute plus efficaces (Bekele, Knoll; 2014b). Dans le même temps, l'Europe a un rôle à jouer dans la résolution des situations d'urgence à l'origine de la plupart des flux migratoires.

L'opération européenne Triton, qui remplace l'opération italienne Mare Nostrum, a radicalement réduit la portée, le mandat et le financement des activités européennes de recherche et de secours en mer des migrants qui se mettent en danger. Cette réduction a été vivement critiquée par les Nations unies, qui y voient un désaveu de responsabilité moralement injustifié et une minimisation erronée des circonstances à l'origine de ces migrations (BBC News, 2014a). De profondes dissensions entre les États membres de l'UE quant à la façon de régler cette crise migratoire, s'agissant en particulier de la part prise par chacun dans l'accueil des réfugiés (Wall Street Journal, 2014a) n'ont pas permis à la Commission européenne sortante de réformer la politique migratoire de l'UE. Le nouveau Commissaire en charge de la migration, des affaires intérieures et de la citoyenneté, Dimitris Avramopoulos, a suggéré d'autoriser les réfugiés à demander le droit d'asile depuis l'étranger, une idée qui n'est pas neuve, mais qui, en son temps, avait été mal accueillie par les États membres. Le succès de cette initiative et d'autres prises par Avramopoulos suppose une réforme de la politique d'asile obsolète de l'UE et la révision des politiques migratoires de la plupart de ses États membres (Wall Street Journal, 2014b).

Les migrations représentent un domaine de coopération essentiel qui touche directement les citoyens européens et africains. Les flux migratoires illégaux et incontrôlés résultant d'une situation de conflit, climatique ou économique créent un problème aux portes de l'Europe. Les craintes européennes sont souvent exagérées, nourries par la désinformation des médias et attisées par des politiciens populistes. Malgré cela, il n'existe à ce jour aucun processus bénéficiant des ressources et d'un leadership politique suffisants pour s'atteler au problème et pour inciter les États membres à coopérer plus pleinement dans le domaine des migrations. Les conclusions du Conseil affaires étrangères de l'UE du 12 décembre 2014 stipulent toutefois que « l'action de l'UE dans le domaine des migrations et du développement devrait aborder l'éventail complet des effets positifs et négatifs des migrations sur le développement économique, social et environnemental durable, pour tous, dans les pays d'origine et de destination » et invitent la Commission européenne à définir de nouvelles orientations stratégiques avant la fin de 2015, ce qui pourrait entraîner de nouveaux changements de politiques.

Janvier

Date butoir de l'OMC pour le programme de travail mettant un terme au programme de développement de Doha, mondial, (1^{er} janv.)

24^{ème} Sommet de l'UA, autonomisation des femmes et Agenda 2063 (30-31 janv.)

Réunion annuelle 2015 du Forum économique mondial, « Le nouveau contexte mondial », Davos (21-24 janv.)

Élections présidentielles en Zambie (20 janv.)

Février

Premier forum annuel conjoint UE-Afrique, Addis-Abeba (février, à confirmer)

Débat thématique de haut niveau sur les moyens de mise en œuvre du programme de développement de l'après-2015, New York (9-10 fév.)

Rapport européen sur le financement du développement et les moyens de mise en œuvre du programme de l'après-2015 (février, à confirmer)

Élections législatives au Nigéria (14 fév.) TBC)

Mars

Prise de fonctions du nouveau Secrétaire général du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, Bruxelles (1^{er} mars)

Rapport de l'Africa Progress Panel sur le changement climatique, l'énergie, l'agriculture et l'emploi, Afrique (mars, à confirmer)

Élections parlementaires en Estonie (1^{er} mars)

Avril

Réunions de printemps 2015 du FMI et de la Banque mondiale (18 avr.)

Élections parlementaires en Finlande (19 avr.)

Élections législatives au Soudan (2 avr.)

Les objectifs de développement et les processus politiques de l'après-2015



L'avenir que nous voulons

Les négociations en vue de définir un nouveau programme de développement pour l'après-2015 entrent dans leur dernière phase. En juillet 2014, le Groupe de travail ouvert (GTO) sur les objectifs de développement durable a remis une proposition dans laquelle il énonce 17 objectifs pour l'après-2015 (Nations unies, GTO, 2014). Ces objectifs vont de l'éradication de la pauvreté et de la faim à la conservation des océans en passant par la promotion de sociétés pacifiques et inclusives. Depuis, le Secrétaire général des Nations unies a rédigé un rapport de synthèse (ONU 2014) des différents flux de travail en vue de faciliter les délibérations finales de l'Assemblée générale de septembre. Les Européens et les Africains ont contribué à ce processus à divers niveaux. Des dirigeants des deux continents ont fait partie du Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015, et l'UE comme l'UA ont publié des déclarations relatives au processus et à la proposition des ODD.

Le rapport de synthèse du Secrétaire général entérine la proposition du GTO et souscrit à l'idée d'un vaste programme de développement durable, dont l'application serait intégrée, inclusive, transformative et universelle et dont la mise en œuvre ne devrait pas être restreinte uniquement aux pays en développement. Bien qu'en termes prudents, le rapport du Secrétaire général ne cède pas aux pressions exercées par certains pays en faveur d'une réduction du nombre d'objectifs et de cibles. Il préconise au contraire le maintien des 17 objectifs et 169 cibles, mais regroupés en six points-clés : dignité, prospérité, planète, justice, partenariat et êtres humains.

Le rapport de synthèse préconise en revanche un examen technique des cibles pour veiller à ce que chacune d'elles soit exprimée « dans des termes précis, mesurables, réalisables et conformes aux normes et conventions des Nations unies » (ONU 2014 : para 137), tout en préservant l'important équilibre politique qu'elle incarne. L'entreprise est délicate. Une formulation plus forte et plus concise de certaines cibles leur serait, certes, profitable, mais la longueur et l'intensité des débats au sein du GTO démontrent le caractère éminemment politique du processus : on est loin d'un petit réglage technique. Une pression trop forte ou l'ouverture de négociations sur des objectifs sensibles pourrait amener certains gouvernements

à envisager de tout laisser tomber. Le rapport de synthèse engage par ailleurs tous les pays à proposer des objectifs plus ambitieux et formule des recommandations pratiques sur la marche à suivre. L'opérationnalisation du principe d'universalité s'avèrera particulièrement compliquée.

Sur des questions précises, les débats du GTO révèlent combien l'inclusion des questions de paix et de sécurité dans les ODD suscite des controverses. Au départ, l'UE plaidait pour deux objectifs distincts – l'un en faveur de sociétés stables et pacifiques, l'autre en faveur de la bonne gouvernance, de l'état de droit et de la reddition de compte par les institutions. Le fait d'avoir préservé un objectif sur ces questions, désormais entériné par le rapport de synthèse, peut être considéré comme une victoire. On savait depuis le début que la présence d'objectifs de paix et de sécurité dans le programme de développement provoquerait un malaise, surtout au sein de l'ONU, qui considère le Conseil de Sécurité comme l'autorité absolue en la matière (Dukulé, 2014).

Une autre controverse suscitée par les ODD et qui n'a toujours pas trouvé d'issue concerne les « moyens de mise en œuvre ». Chacun des 17 ODD définis par le GTO s'accompagne de moyens de mise en œuvre. Cela vaut également pour les cibles. Ces moyens ont été sujets à polémique dès le départ. Il semble toutefois que les pays en développement et les pays émergents soient parvenus, par leur lobbying, à assurer le maintien de cibles concrètes qui, ils l'espèrent, favoriseront une mise en œuvre plus complète de ce programme ambitieux (Knoll, 2014). Le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable (ICESDF) a publié en août 2014 un excellent document sur les coûts potentiels dans lequel il suggère une stratégie de financement des ODD basée sur neuf principes – le premier étant l'appropriation et le leadership national. L'UE, pour sa part, trouve la proposition du GTO politiquement équilibrée et, à ce titre, lui accorde son soutien (Conseil de l'Union européenne, 2014e). Au moment où ce texte est rédigé, l'UA n'a pas encore pris position dans ce débat. Mais dans l'ensemble, les pays africains étant d'avis d'assortir les objectifs et les cibles de moyens de mise en œuvre, il ne fait aucun doute que l'UA se sentira tenue d'abonder dans leur sens.

Mai

Perspectives économiques en Afrique 2015, « Spatial Inclusion in Africa »

8^{ème} réunion consultative annuelle conjointe entre les Conseils de paix et de sécurité de l'UA et de l'UE, Éthiopie (à confirmer)

Rapport de l'Africa Progress Panel sur le changement climatique, l'énergie, l'agriculture et l'emploi, Afrique (mai, à confirmer)

Assemblées annuelles et élections du nouveau Président de la Banque africaine de développement, Abidjan, Côte d'Ivoire (25-29 mai 2010)

Élections législatives en Éthiopie (24 mai)

Élections législatives au Royaume-Uni (7 mai)

Élections parlementaires à Maurice (mai, à confirmer)

Juin

Forum 2015 de l'OCDE sur « Le défi du financement : investissements et fiscalité dans le contexte de l'après-2015 », Paris, France (2-3 juin)

Sommet du G7 en Bavière, Allemagne (4-5 juin)

Lancement des négociations sur la zone de libre-échange continentale (ZLEC), Afrique (juin, à confirmer)

Élections présidentielles au Burundi (26 juin)

Troisième forum politique de haut niveau sur le développement durable, New York, USA (26 juin - 8 juil.)

Juillet-Septembre

3^{ème} Conférence internationale des Nations unies sur le financement du développement, Addis-Abeba, Éthiopie (13-16 juil.)

Sommet BRICS, Ufa, Bashkortostan, Russie (8-9 juil.)

Adoption du programme de développement de l'après-2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, USA (15-28 sept.)

Financement du programme de l'après-2015

En juillet 2015, les Nations unies organiseront leur Troisième conférence intergouvernementale sur le financement du développement afin de déterminer les modalités de financement du programme de l'après-2015. La stagnation des niveaux d'aide publique au développement (APD) et la possibilité d'atteindre l'objectif d'allocation de 0,7% du revenu national brut à l'APD figureront parmi les principaux points à l'ordre du jour. La conférence ne se contentera pas de lever de nouveaux fonds : elle se penchera aussi sur l'usage efficace des ressources et sur la définition de politiques appropriées pour soutenir le financement et la cohérence des politiques, autres termes essentiels de l'équation (ERD, 2015, à paraître). Les délégués seront également à l'affût de signes attestant de la volonté politique de traduire les accords collectifs dans les faits ainsi que de messages forts en faveur de la mobilisation des ressources afin d'ouvrir la voie à une mise en œuvre effective des ODD.

Que peuvent dès lors attendre les pays africains de cette conférence sur le financement du développement ? La conclusion de nouveaux accords sur la disponibilité d'une APD et d'autres formes d'aide extérieure, y compris la coopération Sud-Sud, marquerait évidemment le coup. Prenant le relais des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ayant le mieux réussi à réduire la pauvreté au cours de la dernière décennie, les pays Africains seront probablement aussi en quête d'idées et d'appuis pour renforcer la mobilisation de leurs propres ressources intérieures au service du développement. Cela pourrait se faire via un partage des connaissances et en se servant de l'APD pour renforcer les capacités fiscales ou encore via des accords internationaux plus vigoureux en matière de transparence des flux financiers et de lutte contre les flux illicites. Les financements et les investissements privés peuvent être de puissants moteurs de croissance, au travers desquels les partenaires de développement nationaux et internationaux proposent toutes sortes d'incitations, d'instruments et d'initiatives (comme la combinaison des prêts et des subventions, le « blending ») (Bilal, Krätke;2014). Une fois encore, l'objectif sera de déterminer le type d'accords internationaux susceptibles de stimuler la participation privée en mettant davantage l'accent sur des résultats durables et inclusifs (UNECA, 2014).

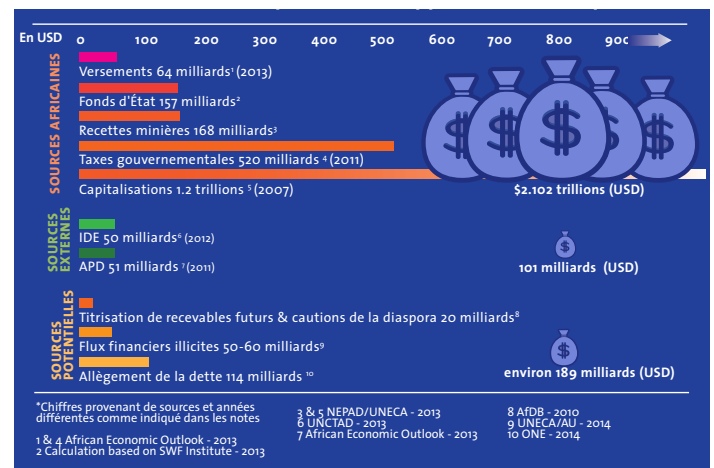
Il s'ensuit que l'Afrique accorde désormais bien plus d'attention à ses propres fonds pour mettre en œuvre ses projets de développement et pour satisfaire ses besoins. Parmi ses principales sources de financement figurent les envois de fonds des émigrés, les fonds souverains, les recettes minières, les recettes fiscales du gouvernement et la capitalisation boursière – qui toutes dépassent les investissements étrangers directs, l'APD, l'allègement de la dette et les flux financiers illicites (Figure 1). De la négociation de meilleurs contrats pour l'extraction ou l'exploitation de ses ressources naturelles à l'amélioration des systèmes fiscaux en passant par une utilisation efficace des réserves et des fonds souverains, l'Afrique a toujours été perdante jusqu'ici, faute de politiques et de cadres réglementaires appropriés au plan local et international. La mise en place de ces dispositifs constitue aujourd'hui un défi essentiel pour l'Afrique, si elle veut créer de bonnes conditions pour les investisseurs et orienter les investissements vers les secteurs critiques (El Fassi, 2014).

Les recettes fiscales en particulier pourraient largement dépasser toute autre source de financement au service du développement africain. Bien que les recettes fiscales augmentent en Afrique et que

certains pays frôlent des ratios recettes fiscales/PIB de 35% selon les normes de l'OCDE, d'autres pays africains stagnent encore à 17% (Banque africaine de développement, 2014).

Les institutions de financement du développement et d'autres banques de développement pourraient elles aussi contribuer au financement du programme de développement de l'après-2015 en Afrique. L'Europe devra ajuster et probablement renforcer le rôle de la Banque européenne d'investissement (et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement) et tenter d'améliorer la coordination et la cohérence avec les institutions de financement du développement des États membres et d'autres mécanismes de coopération au développement. Une meilleure exploitation du potentiel des institutions de financement du développement et des banques de développement régional africaines serait également la bienvenue. Au plan international, ce serait important pour une opérationnalisation efficace de fonds mondiaux tels que le Fonds vert pour le climat de la CCNUCC et le Mécanisme mondial de financement des infrastructures récemment créé par la Banque mondiale, qui cherche à accroître le regroupement des ressources au service d'un développement mondial durable (PNUE, 2013). À quelques exceptions près, les pays bénéficiaires sont encore loin d'avoir mis en place des dispositifs attrayants pour ce genre de fonds (Lopes, 2014).

Figure 2 : Le financement africain pour le développement de l'Afrique



Rapprocher les points de vue de vue dans le débat

Le programme de développement mondial de l'après-2015 va devoir rapprocher les priorités et les points de vue africains, européens et internationaux pour faire adopter des objectifs et des cibles universels et applicables à des conjonctures nationales avec des degrés de développement divers et variés. L'UA comme l'UE souscrivent au principe d'universalité des objectifs, encore faut-il voir jusqu'à quel point ces objectifs seront « universels » et comment ils seront appliqués ou interprétés par les économies en développement, émergentes et développées (Leong, 2014). L'UE dispose de sa stratégie Europe 2020, qu'elle a adoptée en 2010 en réponse à la crise financière. Jusqu'ici, cependant, peu de choses ont été faites pour voir comment l'UE pourrait se servir de cette stratégie ou d'un autre plan à sa suite afin de mettre en œuvre les objectifs universels du programme de l'après-2015.

Octobre

Réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale, Lima, Pérou (octobre, à confirmer)

Élections présidentielles en Côte d'Ivoire (octobre, à confirmer)

Élections législatives en Tanzanie (octobre, à confirmer)

Élections parlementaires en Pologne (à confirmer),

élections présidentielles également en 2015 (à confirmer)

Élections parlementaires au Portugal (11 oct.)

Novembre/décembre

21^{ème} Conférence des parties (COP 21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Paris, France (30 nov. - 11 déc.)

10^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC où devrait se conclure un nouvel accord commercial, à confirmer (1^{er} - 4 déc.)

Sommet du G20, Antalya, Turquie (15-16 nov.)

Élections présidentielles au Burkina Faso (nov., à confirmer)

Élections législatives en Espagne

Événements généraux

Deuxième réunion de haut niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (janv. 2016)

Désignation de la nouvelle Commission de l'Union africaine

Forum conjoint Afrique-UE (à confirmer)

Le 16 décembre 2014, le Conseil européen affaires étrangères a publié des conclusions sur le programme de l'après-2015 (Conseil européen, 2014e), auxquelles devront se référer les délégués européens invités aux prochaines négociations de l'ONU. Le Conseil réaffirme les principes essentiels, domaines prioritaires et cibles potentielles inscrits dans la communication *Une vie décente pour tous : de la vision à l'action collective*, publiée par la Commission en juin 2014. Cette communication esquisse un cadre universel, fondé sur les droits de l'homme et axé sur les personnes, intégrant les trois volets du développement durable évoqués précédemment : le volet social, le volet environnemental et le volet économique. L'UE cherche en outre à développer des partenariats avec l'UA ainsi qu'avec le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (ACP, 2014) (voir l'encadré 5).

La position commune africaine

C'est en janvier 2014 que l'Assemblée générale de l'UA a adopté la Position commune africaine sur le programme de développement pour l'après-2015 (Union africaine, 2014a). L'exploit n'est pas mince, compte tenu de la multiplicité des agendas et de la diversité des priorités des 53 États membres de l'UA. À l'instar de la communication de l'UE, la Position commune africaine établit un cadre dans lequel les Africains pourront coordonner leurs apports aux débats internationaux sur le programme de développement de l'après-2015. Elle propose deux objectifs primordiaux : l'éradication de la pauvreté et le développement humain. Ces deux objectifs reposent sur six piliers qui doivent concourir à leur réalisation.

L'un de ces piliers s'intitule paix et sécurité. Un autre, transformation économique structurelle et croissance inclusive, donne la priorité à la croissance, au commerce et aux infrastructures (Hollander, 2014). Bien que la Position commune rappelle la nécessité d'atteindre la cible des 0,7% du RNB alloués à l'APD, elle reconnaît en même temps que l'Afrique ne doit pas uniquement compter sur l'aide au développement pour réaliser son programme de transformation. Elle doit au contraire se tourner vers une mobilisation plus résiliente des investissements privés et des ressources nationales, en profitant des effets de l'APD sur la dynamique du développement et en capitalisant sur d'autres sources de financement. L'UA arrive également au terme de ses réflexions sur « l'Agenda 2063 » et sur les liens à établir entre le débat mondial sur l'après-2015 et ses propres projets de développement national et continental à plus long terme (voir l'Encadré 3).

En prélude à l'Assemblée générale des Nations unies du mois de septembre, l'UA va devoir préciser les « piliers » de sa Position commune et de la façon dont ceux-ci se traduisent en objectifs et en cibles précis. L'UE et l'UA vont en outre devoir décider du moment et de la manière dont elles pourraient et devraient aligner le processus de l'après-2015 sur la feuille de route 2014–2017. Les dirigeants européens et africains ont abordé les questions de l'après-2015 lors du récent Sommet UE-Afrique, sans toutefois aboutir à une position conjointe. La Position commune africaine réitère la demande d'abandon du paradigme de développement actuel, fondé sur l'aide et des initiatives pilotées de l'extérieur, au profit d'une croissance et d'une transformation économiques financées par des initiatives nationales.

Un accord sur le changement climatique pour soutenir le programme de l'après-2015

Le rapport 2013 du Programme des Nations unies pour l'environnement sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions (PNUE, 2013) décrit l'Afrique comme un « point névralgique » du changement climatique. Outre les zones côtières qui risquent d'être affectées par la montée du niveau de la mer, la quasi-totalité des zones de culture du maïs, du millet et du sorgho deviendraient non viables en cas d'augmentation des températures de 3°C, ce qui entraînerait une expansion rapide de la malnutrition. D'après les estimations, les coûts d'adaptation en Afrique devraient atteindre les 50 milliards de dollars d'ici 2050 : le financement de la lutte contre le changement climatique et l'opérationnalisation du Fonds vert pour le climat s'avèrent par conséquent cruciaux pour les pays d'Afrique.

Malgré cela, il faudra encore se battre pour convaincre les pays « BASIC » (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) et de nombreux pays moins avancés (PMA) qu'une transition vers des économies sobres en carbone est une alternative réaliste aux modèles à forte intensité de carbone, même si la Chine a récemment fait part de son intention de lutter contre le changement climatique en partenariat avec les États-Unis (BBC News, 2014b). Quelques avancées ont par ailleurs été enregistrées en Afrique de l'Est et en Afrique australe, notamment avec le projet de couloir africain des énergies propres de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA).

La COP20 de la CCNUCC tenue à Lima, fin 2014, a quasiment fait du sur-place et n'a finalement accouché que de « l'Appel de Lima pour l'action sur le climat ». Toutes les nations sont désormais invitées à élaborer des plans afin de réduire leurs émissions de carbone : ces « contributions prévues déterminées au niveau national » serviront de base à la conclusion d'un accord lors de la COP21 à Paris. La faisabilité d'un accord soulève néanmoins quelques doutes et les petits pays vulnérables l'ont critiqué pour sa faiblesse. Cela se jouera en grande partie sur la capacité des principaux émetteurs de CO₂ à avancer des propositions sérieuses dans le courant de l'année.

On dit généralement de l'Europe qu'elle est à l'avant-garde de la lutte contre le changement climatique, prête à réduire ses émissions et à prêcher par l'exemple, en incitant d'autres à faire de même (avec le Système d'échange de quotas d'émission, par exemple). Dans son tout dernier Paquet énergie d'octobre 2014, par exemple, l'Union s'engage à réduire ses émissions de carbone de 40% d'ici 2030. Bien qu'elle ait quelque peu perdu sa position en tête après la COP 15 de Copenhague en 2009, l'UE espère toujours apporter une note positive à l'action climatique multilatérale. Non contente d'avancer des propositions sérieuses, elle pourrait jouer un rôle diplomatique important en fédérant le soutien des PMA, des pays vulnérables et des économies émergentes africaines autour d'un accord climatique ambitieux. Elle pourrait en outre essayer d'associer les pays à un dialogue plus intensif sur le changement climatique en demandant à ses délégations d'être à la pointe du dialogue et de l'établissement de partenariats. En tenant les rênes et en s'engageant résolument dans cette « diplomatie du changement climatique », la nouvelle

Encadré 3. L'Agenda 2063

« L'Agenda 2063 » est un nouveau cadre de développement qui a été élaboré pour marquer le 50^{ème} anniversaire de l'Organisation de l'unité africaine. En substance, il décrit comment l'Afrique se voit d'ici 50 ans. L'Agenda 2063 présente « une stratégie globale pour optimiser l'utilisation des ressources de l'Afrique au profit de tous les Africains » (CUA n.d. : 13). Pour l'instant, l'UA entend le mettre en œuvre au travers d'une succession de plans d'action décennaux qui fournissent des orientations précises aux Communautés économiques régionales africaines, aux pays africains, au secteur privé et à la société civile, par exemple. Un premier texte a été publié début 2014, mais de nouvelles consultations sont prévues tout au long de l'année. La version finale devrait en principe être adoptée par le Sommet de l'UA de janvier 2015 à Addis-Abeba.

En sept « aspirations », l'Agenda 2063 brosse le portrait auquel devrait ressembler l'Afrique de 2063 :

- une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable ;
- un continent intégré, politiquement uni, basé sur les idéaux du panafricanisme ;
- une Afrique où règnent la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit ;
- une Afrique pacifique et sécurisée ;
- une Afrique dotée d'une identité, de valeurs et d'une éthique culturelles fortes ;
- une Afrique où le développement est axé sur les populations, et s'appuie notamment sur le potentiel des femmes et des jeunes ;
- une Afrique qui est un acteur et un partenaire fort et influent sur la scène mondiale.

Pour y parvenir, plusieurs initiatives stratégiques sont proposées en faveur de l'industrialisation, du développement du capital humain, de l'intégration régionale, du développement agricole, de la gestion des ressources naturelles, de la réduction des conflits et de la promotion de positions communes africaines.

La prochaine difficulté consistera à définir plus précisément les cibles de l'Agenda. Ce qui revient avant tout à associer toutes les parties prenantes à la consultation et à élaborer des stratégies de mise en œuvre continentales. Il conviendra ensuite de rattacher ces stratégies aux plans de développement nationaux existants et de mettre en place un outil de contrôle afin de suivre les progrès et d'apporter périodiquement des ajustements.

Haute représentante Federica Mogherini et le SEAE pourraient créer suffisamment de synergies entre les institutions de l'UE et les parties prenantes pour intégrer le développement durable dans la politique étrangère de l'UE (Herrero et Knaepen, 2014). Et du coup, un cap important serait franchi pour établir les partenariats internationaux indispensables à la conclusion d'un solide accord à Paris.

Le changement climatique est une priorité absolue du dialogue UE-Afrique (Commission européenne, 2014) et figure en bonne place dans la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) au travers de projets aussi importants que « l'Initiative sur la Grande Muraille verte du Sahara et du Sahel » pour lutter contre la désertification. La position adoptée par l'UE (Conseil de l'Union européenne, 2014b) en amont de la COP20 de Lima, en vue d'un éventuel accord climatique à Paris, a néanmoins été critiquée par de nombreux pays africains qui lui reprochent d'accorder trop de poids à l'atténuation et pas assez à l'adaptation et au financement climatique. D'aucuns s'inquiètent que la divergence d'intérêts entre l'Europe et l'Afrique puisse faire obstacle à la définition d'une position commune sur le climat en prélude à la COP21 de Paris.

L'Année européenne pour le développement (Encadré 4) coïncide avec le point d'orgue du débat sur l'après-2015. Elle devrait donner un coup de pouce à la production de nouvelles idées, à la mise en lumière des problèmes essentiels et susciter une prise de conscience suffisante pour promouvoir la discussion sur les implications du principe d'universalité en Europe et pour faire éclore des propositions plus fortes quant au transfert des technologies d'adaptation et d'atténuation du changement climatique. Des technologies financièrement abordables et écologiquement saines doivent être accessibles pour enclencher les changements systémiques voulus dans les systèmes agricoles et d'approvisionnement de denrées des pays vulnérables. Les agriculteurs auront besoin d'un soutien scientifique plus marqué, fondé sur leurs savoirs traditionnels, si l'on veut que l'agriculture durable devienne autre chose qu'une ritournelle de l'après-2015.

Nutrition et agriculture durable

L'agriculture et la sécurité alimentaire étaient le thème du Sommet de l'UA tenu en juin 2014 à Malabo, en Guinée équatoriale. Les Chefs d'État africains y ont adopté une déclaration (Union africaine, 2014c) officialisant leur engagement au travers d'une série de cibles ambitieuses à atteindre d'ici 2025, dont la disparition de la famine à cette date. Non contents de confirmer l'allocation de 10% des budgets nationaux à l'agriculture, ils se sont également engagés à tripler les échanges agricoles intra-africains et à renforcer les partenariats public-privé dans les filières agricoles prioritaires. Cette décision politique fait remonter l'agriculture au classement des priorités africaines tout en reconnaissant la nécessité d'avoir des institutions fortes et de traduire les objectifs et les engagements pris à l'échelon continental en politiques et en actions nationales concrètes.

Deux mois plus tôt, le Sommet UE-Afrique s'était résumé à un dialogue de haut niveau sur la nécessité de transformer l'agriculture africaine. Malgré tout, la feuille de route approuvée par les deux parties fournit des orientations aux nouveaux dirigeants de l'UE sur la façon dont l'Europe pourrait aider l'Afrique à réaliser ses ambitions en matière de nutrition et de sécurité alimentaire, surtout via le PDDAA de l'UA.

L'Année de l'agriculture familiale de l'ONU et l'Année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de l'UA se sont achevées fin 2014 : l'occasion de profiter de cette dynamique et de l'attention portée par la communauté internationale à l'alimentation et à la sécurité alimentaire pour se demander quel modèle agricole prédominera après 2015. L'Année de l'agriculture familiale de l'ONU est partie d'un programme ambitieux. Des commissions nationales ont été créées pour favoriser le maillage, le partage des connaissances et la sensibilisation, notamment autour des voies et moyens de transformation des exploitations familiales afin de les rendre plus rentables et plus efficaces. L'Année de l'UA a réuni des groupes de travail et organisé des dialogues, des sommets et un forum de l'agro-industrie. En dépit de quelques avancées, il apparaît que dans l'ensemble, hormis les campagnes de plaidoyer, le coup de projecteur donné en 2014 n'a guère apporté de changements tangibles.

Si l'on songe à l'avenir, on se dit que les acteurs européens et africains auraient intérêt à faire de l'agriculture durable une composante essentielle de l'Accord de Paris sur le climat. Dans le cadre de l'initiative onusienne « Énergie durable pour tous », l'UE entend déjà aider les pays africains à préparer des stratégies de développement nationales et régionales résilientes face au climat et sobres en carbone, qui mettraient particulièrement l'accent sur l'agriculture et les énergies durables et renouvelables. Certes, il existe un consensus autour des ODD de sécurité alimentaire, mais pas encore de stratégies pour les atteindre. La controverse fait rage autour du potentiel de l'agriculture intelligente face au climat, de l'agriculture de conservation, de l'agroforesterie, de la biotechnologie et de l'agro-écologie, mais elle s'enlise dans des déclarations sur les conditions techniques, politiques et d'investissement nécessaires à l'avènement d'une agriculture durable, au détriment de réelles avancées.

Dans le débat sur l'après-2015, de nombreux commentaires relatifs à la sécurité alimentaire ont mis en lumière les interconnexions entre sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable. La pérennité des systèmes alimentaires est un sujet récurrent dans plusieurs volets du processus ODD, autant que la nécessité d'utiliser les ressources de manière pérenne (l'eau, la terre et les forêts, par exemple), d'améliorer les filières agricoles et de réduire les gaspillages alimentaires. Il faudra se préoccuper des fortes articulations qui relient la sécurité alimentaire à d'autres objectifs pour rendre le cadre des ODD opérationnel.

Encadré 4. 2015, Année européenne du développement

Chaque année depuis 1983, l'Union européenne choisit un thème spécifique en vue de susciter le débat et le dialogue. Ces « Années européennes » sont proposées par la Commission et approuvées à la fois par le Parlement européen et par le Conseil. Plusieurs projets seront mis en place autour du thème de cette année, l'objectif étant de sensibiliser, d'encourager le débat et de faire évoluer les mentalités. Dans certains cas, la Commission européenne peut proposer une nouvelle législation sur le sujet. C'est la première fois qu'une Année européenne porte sur l'action extérieure de l'UE. Les activités prévues courant 2015 seront l'occasion d'approcher les citoyens européens pour leur montrer comment l'Europe s'engage à éradiquer la pauvreté dans le monde. La Commission s'est fixé trois objectifs pour cette Année

européenne du développement 2015 :

- Informer les citoyens sur la coopération au développement de l'UE en mettant en évidence ce qui est réalisé par l'Union en concertation avec les États membres ;
- Promouvoir la participation directe, la réflexion critique et un intérêt actif des citoyens et des parties prenantes de l'Union pour la coopération au développement ;
- Faire prendre conscience des avantages réciproques de la coopération au développement de l'UE tout en expliquant à un public élargi ce qu'est la cohérence de politiques pour le développement et en lui donnant un sentiment de responsabilité commune, de solidarité et d'opportunité dans un monde de plus en plus interdépendant (Capacity4Dev, 2014).

L'Année européenne du développement 2015 se veut également une plate-forme

d'envergure où les nouveaux Commissaires en charge de la coopération internationale et du développement ou de l'aide humanitaire et de la gestion des crises pourront opérationnaliser les priorités évoquées dans leurs lettres de mission et leurs auditions parlementaires (Sherriff, Gregersen ; 2014). Gageons que la dynamique ainsi créée permettra de s'atteler à des tâches plus difficiles et nécessitant une volonté politique, telles que d'obtenir la cohérence institutionnelle et une action commune efficace tant au sein de la Commission et du SEAE qu'entre ceux-ci et les États membres. Gageons aussi qu'elle permettra de redynamiser le partenariat stratégique UE-Afrique et de créer une nouvelle plateforme permettant à l'UE et à l'Afrique de s'aligner sur le programme de l'après-2015 en établissant un lien avec les débats sur la coopération dans la nouvelle ère de l'après-Cotonou (voir également l'Encadré 5).

Tester les nouveaux dirigeants de l'UE



L'UE a connu d'importants changements au cours de ces dernières années. Le Traité de Lisbonne a mis en place de nouvelles structures institutionnelles et de gouvernance, et bien que l'UE ait pris des mesures pour renforcer son économie et sa devise, la crise de l'Eurozone se prolonge. Le nouveau Parlement européen s'est réuni pour la première fois au mois de juillet et un nouveau Collège des Commissaires a pris ses fonctions en novembre. Le Président de la Commission, Juncker, s'est empressé d'introduire un nouveau style de management, sans doute plus cohérent et plus souple.

Le regroupement de certains membres de la Commission autour de domaines politiques spécifiques figure parmi les nouveautés. Chacun de ces « équipes de projet » est placé sous la direction d'un vice-président. L'équipe de projet « Relations extérieures » sera coordonnée par la vice-présidente Federica Mogherini, qui est également la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et donc également en charge du SEAE, désormais bien établi.

Néanmoins, les références à l'Afrique faites par Mme Mogherini lors de son audition de confirmation au Parlement européen se rapportaient essentiellement aux conflits, aux crises et aux migrations et il était clair que sa priorité géographique allait au voisinage de l'UE plutôt qu'à l'Afrique. Il était toutefois manifeste qu'elle ne voulait pas envisager l'Afrique uniquement sous l'angle des problèmes mais aussi de son potentiel en termes de démocratie, de population, d'énergie, de commerce et de développement humain. Quand il s'agit de l'Afrique, l'UE tient le même discours depuis un certain temps, mais le suivi et le changement de mentalité au sein des institutions européennes tarde à venir, en l'absence de parrainage politique au plus haut niveau.

La forte participation au Sommet UE-Afrique d'avril dernier a donné au partenariat stratégique Afrique-UE un coup de pouce dont Juncker semble vouloir profiter. Le Président de la Commission a déclaré que le renforcement du partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique serait une priorité des lettres de mission adressées aux Commissaires en charge de quatre portefeuilles : (i) le développement et la coopération internationale ; (ii) le commerce ; (iii) les migrations et les affaires intérieures ; et (iv) la politique de voisinage européenne. Sur papier, cela signifie qu'une plus grande partie de la Commission s'intéressera désormais à l'Afrique. Si l'on y ajoute le fait que le financement du programme panafricain dépend de l'Instrument de coopération au développement (ICD), la nouvelle Commission semble bien outillée pour soutenir la SCAU.

L'équipe de projet « Une Europe plus forte sur la scène internationale » se compose des Commissaires en charge du commerce (Cecilia Malmström), du voisinage (Johannes Hahn) et de l'aide humanitaire et de la gestion de crise (Christos Stylianides), de même que de Mimica pour le développement et la coopération internationale et de la Haute Représentante Mogherini. Trois autres Commissaires,

en charge des migrations (Avramopoulos), de l'action pour le climat (Miguel Arias Cañete) et du transport (Violeta Bulc) peuvent également être adjoints à l'équipe en cas de nécessité.

Deux autres vice-présidents, Frans Timmermans, ancien ministre néerlandais des affaires étrangères et Kristalina Georgieva, ancienne Commissaire aux affaires humanitaires de l'UE, sont chargés de superviser tous les portefeuilles des Commissaires sous l'angle d'une meilleure réglementation pour l'un et du budget de l'UE pour l'autre.

Relever le défi du leadership ?

Les Délégations sont le visage de l'UE à l'étranger et, à ce titre, dans l'obligation de se montrer à la hauteur. Depuis le Traité de Lisbonne, elles assument un rôle plus important dans la coordination de la présence de l'UE sur le terrain. Elles sont censées donner corps à l'approche « de toute l'Union », qui doit compléter les efforts diplomatiques déployés par chacun des États membres eu égard à ses propres intérêts. En pratique cependant, une récente recherche menée par l'ECDDP (Helly et al., 2014) au sujet des Délégations de l'UE constate qu'elles doivent encore enfile ce costume et qu'elles auraient intérêt à travailler en synergie avec les ambassades des États membres. Au Sahel, cependant, les Délégations de l'UE ont trouvé le moyen de favoriser la cohérence et la coordination entre les interventions à court et à long terme en matière de sécurité, d'aide au développement et d'assistance humanitaire (Helly, Galeazzi; 2014). C'est l'une des régions où l'UE a commencé à tester son approche dite « globale » avant même que la Commission européenne n'ait finalisé sa communication de 2013 sur l'approche globale des crises et des conflits extérieurs. Cette implication confirme le bien-fondé des efforts pragmatiques déployés pour amener tous les acteurs autour de la table afin de partager leurs informations et de se coordonner activement. La mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes (ATT), censé réglementer toutes les armes conventionnelles, légères et de petit calibre, pourrait offrir une nouvelle occasion de tester cette « approche globale ». L'UE et ses États membres sont des partisans résolument engagés de ce Traité (UNODA, 2014) entré en vigueur en décembre 2014 et dont la mise en œuvre à partir de 2015 dépendra à la fois des institutions européennes et de ses États membres.

Un cadre adéquat pour la coopération internationale de l'UE

L'UE est bien avancée dans la programmation de sa coopération au développement pour la période 2014–2020, qui pour la première fois répond aux orientations fixées par son document stratégique de 2011 sur l'aide au développement, le Programme pour le changement (CE 2011). Des programmes indicatifs pluriannuels ont été signés avec plusieurs pays ACP. La solide analyse contextuelle qui sous-tend la conception du programme a permis d'identifier des « inducteurs de changement » et de vastes stratégies d'engagement aux côtés de multiples intervenants, dont la société civile et les parties

prenantes locales, afin d'épauler tous ceux qui peuvent faire advenir le changement (Hudson, Leftwich; 2014). Ce processus s'accompagne évidemment de défis, s'agissant en particulier des secteurs choisis, de l'appropriation de la programmation et du dialogue avec les pays partenaires.

La majeure partie de la programmation s'est faite en concertation avec les États membres afin de favoriser une plus grande complémentarité entre tous les efforts de développement de l'Union. Certains pensent toutefois que les institutions de l'UE (SEAE, DG DEVCO et Délégations de l'UE) manquent de moyens pour mener à bien ces processus conjoints, ambitieux mais nécessaires. La programmation conjointe cherche à accroître l'appropriation nationale et à réduire la fragmentation de l'aide. Certains y voient une avancée remarquable tandis que d'autres, surtout sur le terrain, continuent d'émettre des réserves par rapport aux résultats concrets. Un des enjeux des années à venir sera d'intégrer les leçons tirées de ces premières expériences dans l'ensemble de la politique de coopération au développement de l'UE.

Le Consensus européen pour le développement (UE, 2005) fêtera son 10^{ème} anniversaire en 2015. Ce document a été le premier en un demi-siècle de coopération à définir les principes communs en vertu desquels l'UE et ses États membres allaient placer la mise en œuvre de leurs programmes de développement sous le signe de la complémentarité. Le Programme pour le changement précise

la manière dont les acteurs européens peuvent matérialiser le Consensus, en adaptant les voies et moyens utilisés par l'UE pour acheminer son aide dans un monde en évolution rapide. L'adoption de nouveaux objectifs de développement mondiaux en 2015 offre à l'UE l'occasion rêvée de prendre du recul et de réexaminer ces deux documents. L'Europe va devoir aligner ses outils et ses objectifs sur le nouveau cadre mondial ; beaucoup, au sein de la communauté internationale, attendent de l'UE de l'engagement et de l'inventivité dans la mise en œuvre du programme de l'après-2015.

Le réexamen du Consensus risque néanmoins de profiter aux parties qui veulent le diluer. Un réexamen en 2016, sur la base du nouveau programme pour l'après-2015, donnerait toutefois à l'Europe une raison de plus de placer la barre des attentes et des ambitions très haut. Il fournirait en outre une solide assise politique au réexamen d'autres outils de développement essentiels de l'UE prévu dans les années à venir ; nous songeons à la formulation du prochain cadre financier pluriannuel en 2018 et d'ores et déjà par anticipation de la fin de l'Accord de Cotonou en 2020 (Encadré 5).

Lors de son audition de confirmation, le nouveau Commissaire en charge de la coopération internationale et du développement a expliqué que l'Europe était à la veille d'un changement de paradigme qui engendrerait plus de cohérence et de partenariat entre pays développés et en développement. Il reste à voir si les changements structurels de la Commission, destinés à briser les cloisonnements et

Encadré 5. Planification de l'après-Cotonou

Le dernier cycle quinquennal de l'Accord de partenariat de Cotonou débute en 2015, et s'achèvera, en même temps que l'accord, en 2020. L'Accord de Cotonou est le dernier d'une série d'accords de coopération successifs, conclus entre l'UE et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Au fil des ans, ces accords ont assuré la continuité et l'adaptation à l'évolution des circonstances au sein et en dehors du partenariat. Encensés pour leur globalité (ils couvrent la politique, l'aide et le commerce), leur gestion commune et leur nature contractuelle, l'Accord de partenariat de Cotonou, et la Convention de Lomé avant lui, ont longtemps été considérés comme un modèle de la coopération Nord-Sud.

Le scénario d'une troisième révision de l'accord en 2015 a été abandonné pour se concentrer sur l'après 2020, c.-à-d. sur la période qui suit la date d'expiration. Des deux côtés, la réflexion prend forme. On sait déjà que les parties souhaitent revoir de fond en comble les relations ACP-UE et que la négociation d'un nouveau dispositif pour l'après-Cotonou suscitera d'importants changements.

Du côté de l'UE, les réflexions sur l'avenir de ce partenariat de longue date ont plutôt été informelles et en demi-teinte jusqu'ici. En 2012, la DG DEVCO de la Commission européenne et le SEAE ont créé un groupe de travail qui est passé quasiment inaperçu. Le Commissaire entrant Mimica a néanmoins indiqué que l'avenir des relations ACP-UE serait l'une des trois grandes priorités de son mandat. Il a également annoncé le lancement d'un vaste processus de consultation et de dialogue sur la question, en soulignant que « la question n'est pas de savoir si les pays ACP sont ou non encore importants pour l'UE, mais bien comment donner forme au mieux à notre coopération future ». Apparemment, on s'oriente vers la mise au point d'un dispositif servant au mieux les intérêts respectifs de l'UE et des ACP, plutôt que vers une simple

adaptation de Cotonou à l'évolution du contexte.

Du côté des ACP, les réflexions relatives à l'avenir du Groupe et à ses relations avec l'UE vont bon train depuis un certain temps déjà. Le groupe de travail des ambassadeurs sur les perspectives d'avenir des ACP a été créé en 2010 et a eu des consultations avec divers groupes de réflexions établis dans l'UE. Histoire d'approfondir ces réflexions et de ne pas les cantonner aux milieux bruxellois, un groupe d'éminentes personnalités (GEP) formé de 12 représentants des tous bords des ACP a été instauré en mars 2013. Ce groupe a fait l'inventaire des réalisations et des lacunes des ACP et a organisé des consultations dans chacune des six régions ACP. Dans une allocution prononcée lors de la consultation régionale d'Afrique australe en septembre 2014, le président du GEP, Olusegun Obasanjo, a déclaré envisager l'avenir avec optimisme après avoir constaté que les consultations démontraient l'existence d'une volonté politique suffisante que pour maintenir le Groupe ACP en vie, mais en le réinventant à l'aune du nouveau paradigme mondial et en réduisant son domaine d'intervention à quelques domaines de niche et de base... conformément aux principes de subsidiarité et d'avantages comparatifs. Le rapport du GEP sera présenté au 8^{ème} Sommet des Chefs d'État ACP prévu en 2015.

Bien que certains dossiers internationaux soient à l'origine de tensions entre les ACP et l'UE, le développement durable et le changement climatique continuent d'apparaître comme un possible terrain d'entente. En juin 2014, le Groupe ACP et l'UE ont signé une déclaration commune sur le programme de développement de l'après-2015. La future coopération entre les deux blocs, quelle qu'elle soit, devrait donc être le reflet des débats sur l'après-2015 et de leur issue.

Officieusement, les milieux européens seraient plutôt enclins à s'interroger sur la pertinence, le rôle et les objectifs du

partenariat. Ces dix dernières années, l'UE s'est plutôt employée à conclure des accords avec des groupes de pays de même nature – les PMA, les petits États insulaires en développement et les États fragiles, par exemple – ou avec des groupes politiques établis comme l'UA ou l'ASEAN. À chaque fois, il y avait un intérêt avéré et évident à instaurer une relation productive avec l'UE ou une dynamique politique interne. Des pays membres des ACP pourraient décider de conserver une relation avec l'UE fondée sur une raison d'être analogue, pour peu qu'elle soit remise au goût du jour. D'autres États membres pourraient créer de nouveaux groupements en fonction de leurs besoins et de leurs préférences. L'essentiel est de reconnaître de part et d'autre la valeur ajoutée du partenariat et de favoriser l'appropriation du processus.

Bien que l'UE continue d'acheminer des ressources très importantes aux ACP via l'instrument qui leur est dédié, le Fonds de développement européen (FED), elle profite de plus en plus d'un patchwork de cadres régionaux et continentaux pour mener sa barque politique. Il se dit en outre que l'UE s'intéresse moins aux Caraïbes et au Pacifique. L'élargissement de l'UE a vu l'arrivée d'États membres qui n'avaient aucune relation historique avec les ACP et qui assimilent Cotonou à un vestige postcolonial (Keijzer, Lein, Negre, Tissi; 2013). Comme par le passé, la question de la budgétisation du FED va apporter une dimension supplémentaire à la réflexion européenne (European Parliamentary Research Service, 2014). Les derniers États membres à avoir rejoint l'UE, dont la vision stratégique se focalise sur le voisinage européen et l'Est, pourraient contester le FED ; mais par ailleurs, beaucoup craignent de voir la facture s'alourdir si, d'aventure, le FED était budgétisé.

Lecture complémentaire : ECDPM (2015). *L'avenir des relations ACP-UE après 2020 : Un tour d'horizon des analyses de l'ECDPM*. (Version 1, janvier 2015). Maastricht.



à sortir des structures statiques – sans oublier le titre du portefeuille de M. Mimica (qui souligne la coopération internationale) – vont effectivement amener les institutions européennes à aborder les enjeux mondiaux de façon plus intégrée (Vogel, 2014).

Au niveau des États membres en tout cas, certains n'hésitent plus à afficher ouvertement leurs intérêts économiques dans leurs rapports avec l'Afrique, et leur volonté de les défendre en même temps que les objectifs de développement, tout en restant cohérents. Cet « intérêt personnel éclairé » n'est pas sans enjeux, en termes de divergence d'intérêts et de priorités contradictoires. Il pourrait néanmoins mettre l'UE sur la voie de relations plus honnêtes et plus matures avec les pays en développement. Des relations qui ne se cantonneraient pas à l'aide et qui lui donneraient de nouvelles occasions de concilier ses valeurs et ses intérêts pour redynamiser le partenariat UE-Afrique.

Le voisinage de l'UE a considérablement, pour ne pas dire radicalement changé au cours de ces dix dernières années. Les relations que l'UE souhaite entretenir avec ses voisins sont loin d'être évidentes. La lettre de mission du Commissaire Hahn lui demande de « dresser un inventaire et proposer une réforme » de la politique européenne de voisinage (PEV) au cours de la première année de son mandat.

Mais que l'on regarde à l'est ou au sud, il paraît évident que l'UE devra relever certains défis bien avant cette échéance. La HR/VP Mogherini va sans doute passer la plus grande partie de sa première année à traiter les dossiers les plus délicats, comme l'Ukraine, la Libye et le Sahel, de même que la Syrie et l'Irak, où certains membres de l'UE participent à des frappes aériennes communes dans le cadre de la « coalition internationale » contre l'État islamique. Le réexamen de la PEV sera probablement l'une des remises à plat les plus importantes de la politique étrangère de l'UE en 2015. Et comme la PEV couvre également l'Afrique du Nord, il faut s'attendre à ce que son réexamen ait également des répercussions sur les relations UE-Afrique dans leur ensemble.

La multiplicité des crises pourrait également entraîner des appels à un réexamen de la Stratégie européenne de sécurité (SEE), qui a été formulée voici douze ans dans la foulée du 11 septembre, lorsque l'accent était essentiellement mis sur le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les États défaits et les conflits régionaux, autant des préoccupations très éloignées du sol européen. Vu le conflit syrien qui s'éternise et s'accroît, la question des djihadistes, l'impasse en Libye et la politique étrangère musclée de la Russie, les crises s'avèrent aujourd'hui plus complexes et plus proches de l'Europe. Mais à l'instar du Consensus pour le développement, un réexamen de la SEE au moment où le sentiment européen bat de l'aile risque de se solder par une dilution de la stratégie. Beaucoup dépendra, au final, des nouveaux dirigeants européens et de leur capacité à réinsuffler de la confiance et du dynamisme dans le projet européen. Mme Mogherini, lors de son audition de confirmation, a laissé entendre qu'elle pourrait engager une large réflexion publique autour de la SEE, qui pourrait s'amorcer par un livre blanc (Gardner, 2014). Elle a par ailleurs ajouté que le développement de la Politique de sécurité et de défense commune (PESD) ferait partie de son premier cercle de priorités et a souligné « qu'un regroupement et un partage des moyens de défense des États membres » pourrait s'avérer efficace, en insistant sur la nécessité d'une vision commune de l'environnement stratégique de l'UE.

En cas de réexamen de la SEE, un autre angle à envisager est celui de l'opportunité ou non d'une vision plus globale, en lieu et place d'une sécurité uniquement envisagée sous l'angle des mesures de protection. Le réexamen de la SEE en 2008 avait déjà relevé la relation symétrique avec le développement, car il ne peut y avoir de sécurité sans développement, tout comme il ne peut y avoir de développement sans sécurité.

Face à la pression exercée par les différentes crises qui se bousculent au portillon, les nouveaux dirigeants de l'UE pourraient être tentés de développer une nouvelle stratégie de sécurité introspective et principalement guidée par le ressenti des besoins européens. En réalité, de nombreuses parties prenantes trouvent les perspectives de la stratégie de sécurité actuelle trop négatives et trop nombrilistes. Mais comme nous l'avons dit par ailleurs, les problèmes de l'Europe appellent des solutions globales et les problèmes mondiaux requièrent une action européenne (ETTG 2014: iii). Une approche plus efficace consisterait, une fois le nouveau cadre de développement mondial mis en place, à intensifier les efforts destinés à garantir la sécurité du voisinage européen et des pays proches en assurant la promotion du développement et de la prospérité tant au sud qu'à l'est. Un rapprochement entre la stratégie de sécurité et le discours du développement en gestation serait encore plus positif. Mais pour emprunter cette voie, il faudrait d'abord réfléchir en profondeur à la façon d'aligner cette stratégie de sécurité revue et corrigée avec un Consensus pour le développement revitalisé. Il paraît pour le moins évident que le débat sur les approches intégrées de la politique extérieure de l'UE est appelé à s'intensifier en 2015.

Encadré 6. Leadership de l'UA lors des événements au Burkina Faso

En octobre 2014, un soulèvement populaire a contraint Blaise Compaoré, Président du Burkina Faso depuis 27 ans, à quitter le pouvoir. Compaoré a annoncé sa démission alors que des centaines de milliers de personnes avaient envahi les rues pour protester contre les projets de prolongation de son mandat. Deux leaders militaires rivaux se sont ensuite auto-proclamés aux commandes du pays. Réuni le 3 novembre, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a adopté un communiqué, affirmant sans ambages que la prise de pouvoir des militaires était anticonstitutionnelle (Union africaine, 2014b). Plus loin, le même communiqué reconnaissait le droit des peuples à se soulever de manière pacifique contre des systèmes politiques oppressifs. L'UA accordait aux dirigeants

militaires du Burkina Faso un délai de deux semaines pour transférer le pouvoir à une autorité civile, sous peine de sanctions (BBC News, 2014c). Les militaires ont tenu compte de ce communiqué et annoncé qu'un nouveau dirigeant civil intérimaire dirigerait le pays à compter du 17 novembre, avant la date-butoir fixée par l'UA (Al Jazeera, 2014b).

Cette gestion d'une crise de pouvoir africaine constitue en soi un coup de force de l'UA qui a démontré sa capacité à faire elle-même preuve d'autorité. Dans sa réaction aux soulèvements populaires d'Afrique du Nord, l'UA s'était sentie pieds et poings liés par son Acte constitutif, qui l'autorise à condamner les changements anticonstitutionnels de gouvernement mais qui ne mentionne pas les soulèvements populaires. Dans le cas du Burkina, en revanche, l'UA reconnaît en toutes lettres dans sa déclaration le « droit des

peuples à se soulever pacifiquement contre des systèmes politiques oppressifs » et prouve qu'elle est capable de tirer les leçons du passé.

Un peu plus tôt en 2014, le Conseil de paix et de sécurité avait effectivement demandé à la Commission de l'UA de revoir le cadre d'orientation des réactions aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cette révision, invoquée dans le cas du Burkina, est une illustration pratique des efforts actuellement déployés par l'UA pour établir un lien entre l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) et l'Architecture africaine de la gouvernance (AGA). Chacune de ces « architectures » s'accompagne de divers instruments continentaux visant à promouvoir la paix et la sécurité dans le premier cas, et la gouvernance dans le second, deux domaines cruciaux du leadership de l'UA sur le continent.

Vision de l'Afrique sur son propre avenir



L'Afrique s'approprié ses cadres politiques et de développement et s'affirme de plus en plus sur la scène mondiale. Une croissance économique rapide et le boom des produits de base conduisent de nombreux pays africains à se tourner avec davantage de confiance vers leurs propres ressources pour financer leur développement et leur transformation économiques. Cette affirmation procède également d'une saine gestion macroéconomique, doublée d'une solide reprise économique après la crise financière mondiale de 2008.

Qui dit transformation économique au service d'une croissance inclusive et durable en Afrique dit également amélioration des capacités de production nationales, création de valeur, amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et multiplication des liens avec les économies mondiales et régionales. Les gouvernements vont par conséquent devoir s'employer à instaurer des cadres réglementaires, institutionnels et infrastructurels faisant le lien entre les forces de marché nationales et internationales, car ce sont elles qui, au final, dessineront les constellations géographiques des filières régionales et mondiales. Cela étant, des politiques plus volontaristes seront nécessaires pour arriver à des démarches d'industrialisation pragmatiques, exploitant le potentiel du secteur extractif pour contribuer à la mise à niveau des filières régionales et mondiales.

Bien que l'actuelle Commission de l'UA reste en poste durant encore un an, le Sommet de l'UA de janvier 2016 verra l'élection du prochain président du Collège des Commissaires. Dans l'intervalle, des élections législatives ou présidentielles sont prévues dans plusieurs pays d'Afrique en 2015, dont la Zambie, le Nigeria, l'Éthiopie, la Tanzanie, le Burkina Faso et la Libye (National Democratic Institute, 2014). Il y a régulièrement des élections en Afrique bien sûr, mais les scrutins tenus dans des pays relativement grands ou riches, comme le Nigeria et la Libye, peuvent également avoir une influence considérable sur la politique continentale. Dans certains pays en situation d'après-crise ou d'après-conflit, la conjoncture est largement conditionnée par une transition pacifique et légitime du pouvoir. Avec encore certains dirigeants africains en poste depuis longue date et face à d'éventuelles tentatives de modification de la constitution discutables afin de garder le pouvoir, l'UE doit s'interroger sur la position qu'elle adopterait si ces présidents en exercice passaient en force pour conserver leur leadership (Jeune Afrique, 2014). Dans ce cas de figure, l'UE devrait assurer la légitimité de sa coopération avec ce pays tout en veillant au respect de ses valeurs et de ses intérêts. L'UA, pour sa part, affirme de plus en plus son leadership dans ce domaine et a envoyé un message clair à l'ensemble du continent au travers de sa gestion de la crise au Burkina (Encadré 6). La position ferme adoptée par l'UA à l'égard du Burkina Faso a rappelé à l'UE combien sa relation avec l'UA était précieuse et doit l'inciter à poursuivre la coopération.

Leadership africain en matière de gouvernance, de paix et de sécurité

Le Sommet UE-Afrique de 2014 a réaffirmé que la paix et la sécurité étaient une priorité commune (Conseil européen, 2014a). Compte tenu de l'agitation persistante sur le continent, cette orientation sera probablement renforcée en 2015, en particulier via le soutien à la paix, les activités de gestion de crise et les efforts de consolidation de la paix. Pourtant, des lacunes apparaissent déjà dans les initiatives de consolidation de la paix, par le manque d'attention accordé à la reconstruction, au développement et aux questions de gouvernance. Pour preuve, le manque de ressources allouées à la politique de reconstruction et de développement post-conflit de l'UA (PCRD) par rapport aux montants substantiels réservés aux opérations de sou-

tien de la paix. On continue donc de mettre l'accent sur les aspects et les réponses militaires aux crises qui apparaissent (Lucey, Gida; 2014). Bien que la PCRD soit un élément essentiel de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), sa mise en œuvre reste limitée à ce jour. Entre le 8^e et le 10^e Fonds européen de développement (FED), l'UE a quelque peu modifié son soutien à l'AAPS en conférant plus d'importance à l'appui à la PCRD (Hauck, 2013). Une orientation qui n'apparaît toutefois pas dans la feuille de route du Sommet UE-Afrique, où les aspects opérationnels et militaires de l'AAPS l'emportent sur la reconstruction post-conflit, les activités de médiation ou les mesures de prévention des conflits.

On s'aperçoit de plus en plus que la bonne gouvernance est souvent la grande absente des situations d'urgence en matière de paix et de sécurité. L'Architecture africaine de la gouvernance (AGA) est le cadre général mis en place par l'UA pour combler ce déficit de gouvernance en Afrique. Chargé de promouvoir et de pérenniser la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme, ce cadre s'inscrit en complément de l'AAPS. Les deux structures considèrent en effet la paix et la sécurité, d'une part, et la gouvernance démocratique, d'autre part, comme des impératifs interdépendants qui se renforcent mutuellement (Wachira, 2014). Ce point a d'ailleurs été rappelé au Sénégal, lors du troisième dialogue de haut niveau sur la démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance de la plate-forme AGA (Union africaine, 2014d).

L'AGA a accompli des progrès substantiels dans l'établissement de liens horizontaux avec d'autres cadres comme l'AAPS, à l'initiative du Département des affaires politiques de l'UA (Encadré 7). Ces efforts ont abouti à une Initiative prise par la République centrafricaine, en vertu de laquelle une intervention de reconstruction post-conflit est menée conjointement par l'UA et l'ONU. Huit autres pays – la Somalie, la Guinée Bissau, le Soudan du Sud, le Burundi, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et la Côte d'Ivoire – ont également procédé à une évaluation de l'AGA, dont il reste à voir les conséquences pratiques.

On espère que le Sommet de l'UA de juillet 2015 pourra finaliser les orientations de reporting sur le suivi de la mise en conformité des États membres par rapport aux instruments du pilier « valeurs partagées » de l'UA. Une fois ces éléments en place, l'Union serait en meilleure position pour évaluer les progrès réalisés en matière de gouvernance et pour anticiper l'émergence de conflits. De la volonté et de l'engagement politiques seront nécessaires pour intégrer davantage les structures organisationnelles de l'AGA et de l'AAPS, de manière à renforcer le potentiel inexploité des efforts de gouvernance et de reconstruction post-conflit.

La paix et la sécurité apparaissent également comme une priorité conjointe dans la feuille de route du Sommet UE-Afrique. Le déclenchement de plusieurs conflits à la fin de 2013 et au début de 2014 laisse néanmoins à penser que l'Europe et l'Afrique doivent trouver les moyens de renforcer leur engagement envers la consolidation de la paix et les processus politiques inclusifs qui figurent dans leur partenariat. Une réponse plus pérenne et plus inductive aux conflits qui secouent le continent est certainement nécessaire. Dans le même ordre d'idées, l'UE devrait reconsidérer un autre point : son manque d'attention pour les éléments de consolidation de la paix dans ses nouveaux contrats de renforcement de l'État, une forme d'appui budgétaire qui accompagne les gouvernements bénéficiaires dans leur transition vers un redressement durable. Une coordination plus étroite en vue de promouvoir l'approche du New Deal serait sans doute une piste à explorer (Encadré 8).

Encadré 7. L'Architecture africaine de la gouvernance, selon le point de vue du Directeur des affaires politiques de la Commission de l'UA

Dans un article publié par le magazine *GREAT insights* de l'ECDPM, Khabele Matlosa, Directeur des affaires politiques de la Commission de l'UA, relève une forte corrélation entre l'Architecture africaine de la gouvernance (AGA) et l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS). « L'AGA ne peut réussir sans une forte complémentarité avec l'Architecture africaine de paix et de sécurité », dit-il. Et de citer un des principaux objectifs énoncés dans le document-cadre de l'AGA : faciliter un engagement commun dans la diplomatie préventive, la prévention des conflits et la reconstruction et le développement après-conflit liés aux enjeux de gouvernance de l'Afrique ». D'après Matlosa, « L'AGA et l'AAPS sont censés s'attaquer aux causes structurelles profondes des crises et des conflits en Afrique. Ce n'est qu'à partir du moment où la gouvernance démocratique et participative auront été institutionnalisées et que la stabilité politique prévaudra que l'Afrique sera en mesure d'offrir un développement durable et la prospérité à ses citoyens. Une vision totalement corroborée par l'UA dans l'Agenda 2063 pour l'Afrique et dans la Position commune africaine sur le programme de développement pour l'après-2015 ». (Matlosa, K. 2014)

Un des objectifs explicites de la feuille de route 2014-2017 est de renforcer l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), et en particulier la Force africaine en attente (FAA). L'année à venir sera déterminante à cet égard, puisque l'actuel plan de mise en œuvre de l'AAPS s'achèvera en 2015, et que l'UA entend disposer d'une Force africaine en attente pleinement opérationnelle d'ici la fin de l'année. L'UE aura ainsi l'occasion d'intensifier son soutien à l'AAPS, soutien qu'elle a jusqu'ici acheminé essentiellement via la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF).

L'Agenda 2063 de l'UA

L'UA va lancer son Agenda 2063 en 2015 (voir l'Encadré 3). Cette vision prospective sur cinquante ans qui doit être mise en œuvre par le biais de cinq plans d'action décennaux successifs, énonce les priorités de transformation économique que l'Afrique se définit elle-même, en mettant fortement l'accent sur le rôle du secteur privé et du financement innovant du développement.

Plusieurs défis, et non des moindres, doivent encore être relevés : préservation d'une consultation crédible, alignement du financement sur les priorités, renforcement des capacités, coordination de la participation des bailleurs de fonds et mise en œuvre du suivi et de l'évaluation. Il faudra également redoubler d'efforts pour améliorer le cadre de planification de l'Afrique afin de traduire les aspirations au développement du continent en résultats concrets. L'Agenda 2063 aura surtout à cœur de créer des infrastructures indispensables dans le domaine de l'énergie, des sciences, de la technologie, du transport, des TIC, de l'irrigation, des ports, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Il devra en outre prouver sa pertinence pour obtenir l'adhésion des communautés économiques régionales africaines et des États membres de l'UA, qui ont été invités à donner leur point de vue avant la fin de 2014. Le principal écueil à la mise en œuvre de l'Agenda 2063 sera probablement son financement. Jusqu'à présent, aucun accord n'a pu être trouvé sur les modalités de levée de fonds pour les programmes proposés par l'Agenda (voyez le point suivant).

Le Sommet de l'UA de janvier 2015 – dont le thème sera « L'année de l'autonomisation des femmes et du développement en vue de la réalisation de l'agenda 2063 de l'Afrique » continuera d'alimenter le contenu de l'agenda africain tout au long de l'année. Lors de ce sommet, le Panel des sages de l'UA, dispositif central de l'AAPS, devrait présenter un rapport à l'Assemblée de l'UA, assorti de recommandations sur la façon d'apporter une aide aux femmes et aux enfants qui vivent dans des zones en proie à des conflits armés (Institute of Security Studies, 2014).

Financement de l'Union africaine

Les modalités de financement du développement du continent africain ont nourri la réflexion de plusieurs institutions financières et États africains et donné lieu à diverses études récentes, dont les plus remarquables sont celles de l'Agence de planification et de coordination du NEPAD (NPCA), de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (UNECA) et de la Banque africaine de développement. Les panels de haut niveau institués par l'UA ont également alimenté la discussion sur le financement du développement. On s'attend à ce que l'Assemblée générale de l'UA de janvier 2015, après avoir consulté le panel de haut niveau sur les

sources alternatives de financement de l'Union africaine et le panel de haut niveau Mbeki sur les flux financiers illicites, adopte une taxe hôtelière ainsi qu'une taxe sur les billets d'avions afin d'alimenter les caisses de l'UA. À ce jour, cependant, aucune solution n'a été trouvée pour leur mise en œuvre.

Un certain nombre de propositions avancées par le panel Mbeki pour faire rentrer les flux financiers illicites dans le rang et accroître la mobilisation des ressources intérieures commencent à trouver un écho. Avec un intérêt pérenne, des partenariats articulés autour de ces efforts, y compris avec l'UE, devraient davantage se profiler en 2015. Une coopération renforcée entre l'Europe et l'Afrique sera nécessaire pour s'attaquer efficacement aux flux financiers illicites. Dénoncer les flux financiers illicites n'est pas qu'un impératif moral. C'est un bon point de départ pour les politiques de transformation et une source d'appui considérable pour le renforcement des recettes fiscales nationales. Mais cette problématique ne peut être correctement abordée que si les pays développés s'accordent à prendre des mesures sérieuses, parmi lesquelles une réforme mondiale de la banque et des régimes fiscaux, un reporting financier obligatoire pays par pays et une lutte active contre la fraude fiscale et cette forme de blanchiment d'argent appelée « trade misinvoicing ».

Encadré 8. Le g7+ et le New Deal

Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles sera lui aussi à la croisée des chemins en 2015, puisque la dernière année des OMD coïncidera au passage de la phase pilote à la phase de consolidation de ce dispositif. Depuis sa création en 2011, le New Deal a acquis un statut international en tant que cadre de résolution des problèmes de fragilité. Des donateurs et un groupe de pays qui se définissent eux-mêmes comme fragiles, « le g7+ », ont initié ce New Deal afin de promouvoir l'appropriation locale et des stratégies d'appui adaptées à chaque pays. Les priorités sont formulées en concertation avec les pays bénéficiaires, conformément à cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

Le g7+ s'est en outre avéré utile dans le débat sur l'après-2015 pour relayer les préoccupations des États fragiles et veiller à ce que les objectifs de paix et de sécurité (OPS) soient envisagés sous le bon angle. Le Secrétariat du g7+ a opérationnalisé la coopération Sud-Sud et, de ce fait, accentué l'appui entre États fragiles.

L'année 2015 sera cruciale en termes d'examen et d'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des OPS. Il reste encore du pain sur la planche, comme le montre la première étude effectuée en 2014. Le Rapport de suivi du secrétariat du Dialogue international note que depuis 2011 les activités « n'ont pas donné lieu à des changements systématiques dans la manière dont les donateurs soutiennent les États fragiles, ou dans la manière avec laquelle les États fragiles dirigent leur transition de la fragilité à la résilience » (secrétariat du Dialogue international, 2014).

D'après certaines estimations, les États fragiles pourraient abriter plus de la moitié de la population pauvre d'ici 2018 (OCDE, 2014). Il paraît donc plus que probable que la fragilité figure parmi les thèmes majeurs du programme de l'après-2015, parce qu'elle entrave le développement, bien entendu, mais aussi parce qu'elle peut contribuer à propager rapidement des crises qui impactent des régions entières. Il ne faut dès lors pas s'étonner que des pays pilotes du New Deal – le Liberia et la Sierra Leone – soient au cœur de l'épidémie de fièvre Ébola, avec d'autres pays ouest-africains.

Fin 2014, la mise en place du New Deal enregistrait des progrès substantiels : sept pays procédaient à des évaluations participatives de leur fragilité, tandis que la Sierra Leone et la Somalie avaient déjà finalisé leur accord du New Deal. L'élaboration de cet accord était en cours en Guinée-Bissau, au Liberia et en République démocratique du Congo. D'autres pays, dont la Sierra Leone, avait incorporé des éléments du New Deal à leur stratégie de développement nationale. D'autres pays en revanche, comme la République centrafricaine et le Soudan du Sud, ont vu la progression du New Deal stoppée net par le déclenchement d'un violent conflit et d'une guerre civile.

Conclusion

L'Union européenne entame 2015 avec une nouvelle équipe dirigeante et l'Union africaine avec un nouvel Agenda pour son propre avenir, toutes deux prêtes à affronter une année déterminante pour la coopération au développement. L'année sera chargée, compte tenu des accords internationaux qu'il va falloir trouver en matière de financement du développement, d'objectifs de développement durable, de changement climatique et de commerce au service du développement. Les choix stratégiques mondiaux qui devraient s'opérer en 2015 auront des répercussions majeures pour les deux continents, ainsi que sur les relations qu'ils entretiennent. Les deux Unions seront appelées à penser et à agir au regard d'une vision à plus long terme, par-delà les crises et les intérêts immédiats. Les accords mondiaux qui seront conclus cette année détermineront notre capacité à réaliser un changement transformationnel et à planter le décor de la coopération internationale dans les années à venir. Ils devront inciter l'UE à se pencher sur les implications des objectifs universels pour son propre développement, provoquer un réexamen de la politique de coopération internationale de l'UE et déterminer la capacité de l'UA à concrétiser son Agenda 2063. Ils cadreront aussi et inévitablement le débat sur l'après-Cotonou, autrement dit sur les futures relations entre l'UE et les pays d'Afrique, mais aussi des Caraïbes et du Pacifique.

Des domaines essentiels de la coopération vont avoir des répercussions très tangibles, immédiates et significatives pour les citoyens d'Europe

et d'Afrique. Les flux migratoires en sont un parfait exemple. Cette question est aux portes de l'Europe, mais concerne également les pays africains. La SCAU fournit évidemment un cadre pour le dialogue sur les migrations, mais il faudrait plus de leadership et de volonté politique de part et d'autre de la Méditerranée pour se saisir de cette question de manière à obtenir des résultats plus satisfaisants pour les populations d'Europe et d'Afrique.

À l'échelle planétaire, plusieurs questions fondamentales doivent encore trouver réponse. Les dirigeants de la terre sont-ils prêts à conclure des accords de grande envergure pour forger le monde de l'après-2015 ? L'UA est-elle en mesure de parler d'une seule voix et de s'adosser aux ODD pour concrétiser son ambitieux Agenda 2063 ? L'UE est-elle capable de sortir de la relation d'aide traditionnelle donateur-bénéficiaire au profit de véritables partenariats de coopération internationale ? Les partenaires au développement sont-ils disposés à adhérer à une coopération qui n'oublie personne en chemin ? Les pays développés et en développement sont-ils prêts à prendre des mesures pour garantir une croissance équitable et nécessaire, sans dommages climatiques irréversibles pour les générations futures ? Plus que jamais, les problèmes de l'Europe appellent des solutions mondiales et les problèmes mondiaux une action européenne. De même, les problèmes de l'Afrique appellent des solutions mondiales et une action africaine. Pour l'UE comme pour l'UA, l'année à venir, 2015, sera déterminante pour franchir un pas et prouver que leur partenariat renforce leurs positions respectives en tant qu'acteurs mondiaux de la coopération internationale.

Bibliographie :

Addis Insight. 2014. Burkina Faso: where does it leave the AU norm on unconstitutional changes of government? *Peace and Security Council Report*. Issue 65. Issue 65, Décembre 2014 / janvier 2015. Institute for Security Studies.

Aggad, F. 2014. Europe-Africa relations: Well-intentioned diplomatic disaster? *Al Jazeera*.

Al Jazeera. 2014a. *Liberia fears Ebola crisis will spark war*. 24 septembre 2014.

Al Jazeera. 2014b. *Burkina Faso leader to be announced by Monday*. 17 novembre 2014.

Ashton, on behalf of the European Union on the review of EU-Zimbabwe relations. 6673/14. Bruxelles, 19 février 2014.

Azevedo, R. *Africa set to benefit from OMC breakthrough on Bali*. Discours prononcé lors de la Conférence des ministres du commerce de l'Union africaine à Addis-Abeba, Éthiopie, en décembre 2014.

BBC News. 2014a. *Mediterranean migrants: EU rescue policy criticised*. 12 novembre 2014.

BBC News. 2014b. *US and China leaders in 'historic' greenhouse gas emissions pledge*. Novembre 2014.

BBC News. 2014c. *Burkina Faso army told to hand over power*. 3 novembre 2014.

Bekele, E. et A. Knoll. 2014a. *Migration and Mobility in the Africa-EU Partnership: A Breakthrough or More of the Same?* Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 18 avril 2014. Maastricht: ECDDPM.

Bekele, E. et A. Knoll. 2014b. *A Safer Entrance Than Lampedusa? Will Juncker's New Commission Find Good Solutions for Migration and Development in EU External Action?* Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 19 septembre 2014. Maastricht: ECDDPM.

Bilal, S et F. Krätke. 2013. *Blending loans and grants for development: An effective mix for the EU?* (ECDDPM Briefing Note 55). Maastricht: ECDDPM.

Capacity4Development. 2014. *EYD Key Facts*. 2 juin 2014. Bruxelles: CE

Commission européenne. 2013. *Stratégie commune Afrique-UE : principaux faits*. Bruxelles : Commission européenne. 23 avril 2013.

Commission européenne. 2014. *Déclaration ministérielle UE-Afrique sur le changement climatique*. Bruxelles, avril 2014.

Conseil de l'Union européenne. 2014a. *Conclusions du Conseil sur un programme pour l'après-2015 porteur de transformation*. Agenda du Conseil « Affaires générales ». Bruxelles, 16 décembre 2014.

Conseil de l'Union européenne. 2014b. *Council conclusions on Preparations for the 20th session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the 10th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (Lima, 1-12 Dec. 2014)*.

Réunion du Conseil « environnement », Luxembourg, 28 octobre 2014.

Conseil européen. 2014a. *Feuille de route 2014-2017*. Quatrième Sommet UE-Afrique, Bruxelles, 2-3 avril 2014.

Conseil européen. 2014b. *Déclaration du Haut Représentant, Catherine Ashton au nom de l'Union européenne sur la revue des relations UE-Zimbabwe*. 6673/14 Bruxelles, 19 février 2014.

Conseil européen. 2014c. *Déclaration UE-Afrique sur la migration et la mobilité*. Quatrième sommet UE-Afrique, Bruxelles, 2-3 avril 2014.

Conseil européen. 2014e. *Déclaration de presse 3362ème réunion du Conseil (Affaires générales)*, Bruxelles, 16 décembre 2014.

Desmidt, Hauck. 2014. *A Step in the Right Direction for the EU's Fight Against Ebola*. Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 24 octobre 2014.

Dukulé, A. W. 2014. *Africa's Perspectives on the Post-2015 Development Agenda: How Africa Should Drive Forward Peace & Security in the New Development Framework*. Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 28 novembre 2014. Maastricht: ECDDPM.

El Fassi, S. E. 2014. *African Funds for African Development? The Relevance of Curtailing Illicit Financial Flows*. Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 15 mai 2014. Maastricht: ECDDPM.

European Parliamentary Research Service. 2014. *European Development Fund. Joint development cooperation and the EU budget: out or in?* In depth analysis. Bruxelles: Parlement européen.

European Think Tanks Group (ETTG). 2014. *Our Collective Interest: Why Europe's problems need global solutions and global problems need European action*.

Gardner, A. 2014. *Federica Mogherini's confirmation hearing – as it happened*. European Voice. Bruxelles, 6 octobre 2014.

Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). 2014. *Déclaration conjointe ACP-UE sur le programme de développement pour l'après-2015*. Juin 2014.

Hauck, V. 2013. *Drawing Lessons From Conflict Relapse in Africa: What Scope to do things differently?* Africa-Europe Relations Beyond 2014. 18 octobre 2013.

Helly, D. et G. Galeazzi. 2014. *Planting seeds and breaking eggs: EU Delegations dealing with peace and security - the Sahel case and beyond*. ECDDPM Briefing Note 70. Maastricht: ECDDPM.

Helly, D., A. Herrero, A. Knoll, G. Galeazzi, et A. Sherriff. 2014. *A closer look into EU's external action frontline: Framing the challenges ahead for EU Delegations*. ECDDPM Briefing Note 62. Maastricht: ECDDPM.

Herrero, A. et H. Knaepen. 2014. *Run-up to 2015: A moment of truth for EU external climate action?* ECDDPM Briefing Note 67. Maastricht: ECDDPM.

Hollander, S. 2014. *Africa: an increasingly powerful post-2015 player?* The Broker. Amsterdam, avril 2014.

Hudson, D. et A. Leftwich. 2014. *From Political Economy to Political Analysis*. Development Leadership Programme. Executive Summary Research Paper 25. Janvier 2014.

Institute of Security Studies. 2014. *'Highlights of major decisions by the PSC'*. Institute of Security Studies. Novembre 2014.

International Crisis Group. 2014. *Statement on Ebola and Conflict in West Africa*. 23 septembre 2014.

Jeune Afrique. 2013. *Burkina Faso: Blaise Compaoré, la tentation du troisième mandat*. 25 novembre 2013.

Keijzer, N., B. Lein, M. Negre, et N. Tissi. 2013. *ACP-EU relations beyond 2020: Exploring European perceptions*. DIE/GDI Briefing Paper 11/2013. Bonn: DIE.

Knaepen, H. 2014. *From Lima to Paris: 5 promising pathways for a joint EU-Africa position on climate change*. Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 23 décembre 2014. Maastricht: ECDDPM.

Knoll, A. 2014. *Europe and the Sustainable Development Goals: An Update on the Post-2015 Process*. Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 25 juillet 2014. Maastricht: ECDDPM.

Leong, A. 2014. *The Pursuit of Universality*. post2015.org. Août 2014.

Lopes, C. 2014. *Innovative Financing a Must for Africa*. UNECA. Octobre 2014.

Lucey, A. et S. Gida. 2014. *Enhancing South Africa's post-conflict development role in the African Union*. ISS PAPER 256. Institute of Security Studies. 21 mai 2014.

Matlosa, K. 2014. *The African Union's African Governance Architecture linkages with the African Peace and Security Architecture*. GREAT insights Magazine, Volume 4, Issue 1. Déc. 2014/Jan. 2015.

National Democratic Institute (NDI). 2014. *Election Calendar*. NDI.

Nations Unies (2014). *La dignité pour tous d'ici à 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète*. Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement durable pour l'après-2015. New York : Nations Unies.

Nations Unies, Bureau des affaires de désarmement (UNODA). 2014. *Traité sur le commerce des armes*. UNODA. 24 décembre 2014.

Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique (UNECA). 2014. *Marrakech le consensus de Marrakech demande plus de partenariats entre le secteur public et privé pour accélérer la transformation de l'Afrique*. 16 octobre 2014.

Nations Unies, Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). 2014. *Non-paper on elements for a draft negotiating text - Updated non-paper on Parties' views et proposals*. Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. CCNUCC. 11 novembre 2014.

Nations Unies, Groupe de travail ouvert (GTO) sur les objectifs de développement durable. *Introduction to the Proposal of the Open Working Group for Sustainable Development*. Juillet 2014.

Nations Unies, Programme pour l'environnement (PNUE). 2013. *Africa's Adaptation Gap: Climate-change impacts, adaptation challenges and costs for Africa*. 19 novembre 2013.

Neslen, A. 2014. *'UN climate change deal must have legally binding targets, says EU'*. The Guardian. 27 novembre 2014.

OCDE. 2014. *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*.

Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA/FAO). 2014. *Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture*. N° 333. 2 septembre 2014.

Sherriff, A. et C. Gregersen. 2014. *Predicting the future of the EU's International Cooperation and Development: First Indications From Jean-Claude Juncker's New Commission*. Blog « Talking Points » de l'ECDDPM. 3 octobre 2014. Maastricht: ECDDPM.

The International Dialogue Secretariat. 2014. *New Deal Monitoring Report 2014*.

Union africaine. 2014a. *Position commune africaine sur le programme de développement post-2015*. Addis-Abeba: Union africaine.

Union africaine. 2014b. *Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA), en sa 465ème réunion tenue à Addis-Abeba sur la situation au Burkina Faso*. Novembre 2014.

Union africaine. 2014c. *The 23rd Ordinary Session of the African Union ends in Malabo, Malabo: Union africaine*. 30 juin 2014.

Union africaine. 2014d. *High Level Dialogue 2014*. dgtrains.org.

Union européenne. 2005. *Consensus européen pour le développement. Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission*. Bruxelles: Union européenne

Vines, A. 2014. *EU-Africa Summit: Time to end preconceptions*. EUobserver. Bruxelles : EUobserver.

Vogel, T. 2014. *Neven Mimica's confirmation hearing – as it happened*. European Voice. Bruxelles, 29 septembre 2014.

Wachira, G. M. 2014. *Consolidating the African Governance Architecture*. Policy Briefing 96. South African Institute of International Affairs. Juin 2014.

Wall Street Journal. 2014a. *Sweden Wants Rest of EU to Share Refugee Burden*. 3 mars 2014.

Wall Street Journal. 2014b. *Proposed EU Migration Commissioner Avramopoulos Talks the Talk*. 30 septembre 2014.

1^{ère} partie



Finir le travail et jeter des ponts vers l'avenir

Amina Mohammed, Conseillère spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour la planification du programme de développement de l'après-2015, livre son point de vue sur les enjeux du développement durable en 2015 et au-delà, jusque 2063. Elle considère qu'au travers de la position commune africaine et de l'Agenda 2063, les dirigeants africains soulignent les principes essentiels du développement ; le programme de l'après-2015 est l'occasion unique de faire progresser la justice sociale, le bien-être, la résilience et la dignité humaine. Pour les Nations unies, la quête universelle des droits de l'homme, de la justice, de la prospérité et du développement durable sont au cœur de sa mission globale de promotion de la dignité humaine pour tous. Ce sont là les principes qui sous-tendent le programme de développement de l'après-2015.

2^{ème} partie



Ne laisser personne en chemin

Pour savoir si le jeu des débats autour des objectifs de développement de l'après-2015 en aura valu la chandelle, Tony German, Directeur exécutif de Development Initiatives, a sa propre toise : 20% de la population la plus pauvre doit être mieux loti, mieux nourri, mieux éduqué, en meilleure santé et bénéficier d'un plus grand nombre d'opportunités. Pour utiliser toutes les ressources (secteur public, secteur privé, société civile et aide publique) de manière efficace et redevable, nous devrions disposer de meilleures informations sur l'affectation des dépenses afin de déterminer si les actions de lutte contre la pauvreté donnent des résultats. Des investissements pour mesurer cette efficacité et le recours à l'information pour autonomiser à tous les niveaux indiqueraient que toutes les ressources sont mises au service de la réalisation des objectifs et de l'éradication de l'extrême pauvreté et des iniquités d'ici 2030.

3^{ème} partie



Ce que l'Europe peut et devrait faire pour le développement mondial

Linda McAvan, députée européenne, présidente de la commission du développement du Parlement européen, expose ses perspectives. Elle estime que l'UE peut et doit occuper une place essentielle dans les grandes décisions qui seront prises au niveau mondial en 2015. Le nouveau Parlement européen et le nouveau Collège des commissaires prennent leurs fonctions à un moment crucial de la coopération au développement. Les Objectifs de développement durable ne doivent pas être que des mots sur un bout de papier, mais des ambitions et des cibles pratiques et réalisables. Ces cibles doivent se traduire par de véritables progrès et améliorations dans les conditions de vie des populations, favoriser des politiques qui luttent de manière crédible contre le changement climatique et conduire à une meilleure intendance des ressources naturelles du monde. Si l'UE pouvait contribuer à réaliser tout cela en 2015, en transformant ses discours en actes et en veillant à ce que les choses se fassent, elle occuperait une place bien plus enviable au sein de la communauté mondiale.

Photos : Conseil européen (page 4-5), Fondation Gates (page 6), SEAE page 10), Parlement européen (page 12), Banque mondiale (page 13).
Photos de couverture arrière : photos avec l'aimable autorisation des Nations unies à Genève, de hdptcar, du Parlement européen.

Ce document est le fruit d'un effort collectif témoignant du travail accompli par l'ensemble des collaborateurs de l'ECDPM. Les auteurs tiennent à remercier plus particulièrement : Faten Aggad, Claudia Backes, San Bilal, Yaseena Chiu-van't Hoff, Sophie Desmidt, Paul Engel, Sahra El Fassi, Greta Galeazzi, Sebastian Grosse-Puppenthal, Pamela O'Hanlon, Volker Hauck, Anna Knoll, Isabelle Ramdoo, Francesco Rampa, Andrew Sherriff et Lesley-Anne van Wyk pour leurs apports et commentaires. Traduction: Patrice Deladrier, révision: Didier Alia et Jacques van Laar.