

Dérives continentales dans un monde multipolaire

2019

Alexei Jones, Lidet Tadesse et Philomena Apiko

Janvier 2019

Comme chaque année, le présent document tente de cerner les principaux débats attendus en 2019 et au-delà, et d'en esquisser la toile de fond. Le but est d'apporter un éclairage sur les processus de changement en cours en Europe et en Afrique et leur incidence sur les relations entre les deux continents.

Depuis le sommet UA-UE de 2017, à Abidjan, plus d'un an s'est écoulé sans la moindre avancée dans le dialogue politique officiel sur le partenariat Afrique-UE, les deux parties étant absorbées par des préoccupations plus immédiates. L'Union africaine (UA) étudie de nouveaux partenariats et prend des mesures sans précédent en faveur de l'intégration continentale dans les domaines économique, politique et institutionnel. De son côté, l'Union européenne (UE) se heurte à une dynamique bien différente qui divise ses membres sur ces mêmes thématiques.

La dynamique d'intégration continentale n'a jamais été aussi forte en Afrique. En 2018, ses dirigeants ont pris diverses décisions novatrices en vue d'accélérer la réforme institutionnelle et financière de l'UA. On saura dans les mois à venir ce que valent les engagements pris par les États membres d'arriver à un autofinancement partiel de l'UA, de promouvoir le commerce intracontinental par le biais de la nouvelle Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et de « faire taire les armes » d'ici 2020.

En Europe, la montée des politiques protectionnistes et nationalistes dans certains États membres continue d'étouffer les appels à une Union plus forte et plus unie, capable de régler les défis actuels. Par ailleurs, plusieurs processus européens vont s'entrechoquer en 2019 pour créer une « parfaite tempête » qui fixera le cap du futur engagement de l'Union dans le monde. Parmi ces processus, citons les élections parlementaires européennes, la négociation du cadre financier pluriannuel, le point d'orgue du Brexit et la négociation d'un nouvel accord de partenariat avec les ACP (le groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique).

Les processus et dynamiques institutionnels et politiques qui sont à l'œuvre sur les deux continents vont certainement influencer la capacité de l'UA et de l'UE à travailler ensemble sur des questions d'intérêt commun et dans un esprit de partenariat entre égaux. L'année 2019 offrira néanmoins plusieurs occasions de réorganiser le partenariat entre l'UE et l'Afrique. Ce document en examine quelques-unes et essaie de voir à quoi l'on peut s'attendre. Il accorde une attention particulière aux intérêts convergents et divergents entre les États membres, et entre ceux-ci et leurs organisations continentales respectives - l'UE et l'UA - ainsi qu'entre les deux continents proprement dits.



Plantons le décor

Parlant des relations entre l'Europe et l'Afrique dans son discours sur l'état de l'Union en septembre 2018, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a souligné la nécessité d'un nouveau « partenariat entre partenaires égaux ». Bien qu'il ne soit pas le premier dirigeant européen à former le vœu d'un changement radical dans les relations euro-africaines, force est de constater la place prépondérante qu'il a accordée à l'Afrique dans son discours. Décrite par Juncker comme le continent cousin de l'Europe, l'Afrique est remontée au classement des priorités politiques de l'UE comme jamais depuis vingt ans. Ceci s'explique en grande partie par la crise politique qui entoure la question des migrants et des réfugiés et par l'instabilité engendrée par les conflits et les changements de régime au Maghreb et au Sahel.

Ce revirement des Européens répond à une attitude de plus en plus assertive des gouvernements, institutions et citoyens africains. L'Afrique cherche à exercer une influence plus globale, au travers d'organisations continentales et régionales plus fortes, notamment l'Union africaine (UA) et les communautés économiques régionales (CER). Sur le plan économique, l'Afrique bénéficie du deuxième taux de croissance le plus rapide au monde. Le commerce intra-africain devrait se développer par le biais de la ZLECAf, désormais bien engagé. La classe moyenne africaine est en plein essor, en demande croissante de biens et services de consommation et d'un meilleur accès à Internet. Le continent voit aussi se multiplier les industries légères et les entreprises technologiques innovantes. L'Afrique reste néanmoins confrontée à de graves problèmes d'inégalité et ne crée toujours pas assez d'emplois de qualité pour ses jeunes.¹

L'Afrique et l'Europe sont parfaitement conscientes de l'urgente nécessité d'accélérer le développement économique de l'Afrique afin d'offrir des perspectives à sa jeunesse en plein essor. L'UE a pris d'importantes initiatives pour favoriser un partenariat économique avec l'Afrique. « L'Alliance Afrique-Europe pour des investissements et des emplois durables » est l'une des dernières en date. Cette prétendue alliance est essentiellement une initiative européenne, à peine évoquée avec les partenaires africains avant son annonce. On peut donc s'interroger sur sa véritable appropriation et sur la mesure dans laquelle elle constitue un engagement renouvelé de l'UE envers l'Afrique en tant que partenaire égal.

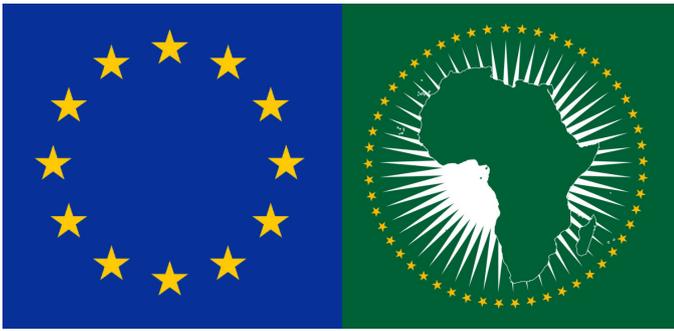
L'influence grandissante de la Chine en Afrique, notamment dans les infrastructures, le commerce et le financement du développement, a incité l'UE à revoir ses approches et à rejoindre les aspirations de l'Afrique. Face à un monde imprévisible et en mutation rapide, l'UE avait en outre de bonnes raisons de renouveler son partenariat avec son continent cousin. Des défis pressants, au rang desquels le changement climatique, l'évolution démographique, l'instabilité géopolitique, les menaces sur la sécurité et les pressions migratoires, mettent sans cesse à l'épreuve les capacités de réaction et d'ajustement de l'UE et de l'UA.

Les deux parties sont attachées à un multilatéralisme efficace et à un ordre international fondé sur des règles. Or, la multiplication des attaques contre le multilatéralisme, au travers de mesures et de retraits unilatéraux des accords internationaux, les changements d'alliance et la recrudescence des tensions entre les États-Unis, la Chine et la Russie, rendent le cadre de la coopération internationale extrêmement volatil.

L'UE et l'UA voient chacune en l'autre un partenaire utile, non seulement du fait de leur proximité et de leurs intérêts communs, mais aussi parce qu'elles ont choisi la même voie.

En tant que structures multilatérales, l'UE et l'UA souffrent davantage que d'autres grandes puissances de la remise en question du multilatéralisme. L'UE et l'UA voient chacune en l'autre un partenaire utile, non seulement du fait de leur proximité et de leurs intérêts communs, mais aussi parce qu'elles ont choisi la même voie. Toutes deux cherchent à construire une entité politique et économique capable de faire face à la mondialisation et de s'affirmer parmi les autres protagonistes mondiaux. Bien que la structure et le mandat des deux unions diffèrent, toutes deux se heurtent à des contraintes semblables. Les goulots d'étranglement et les rigidités institutionnels, le manque de mise en œuvre et de suivi, ou encore des divisions internes et des blocages politiques limitent leur capacité à endosser le rôle de pouvoir fédérateur. Et pour ne rien arranger, elles voient se creuser le fossé entre leurs ambitions avouées et les divers intérêts et prises de position de leurs États membres respectifs sur des questions essentielles comme l'intégration régionale et les contributions budgétaires.

De ce point de vue, on peut dire que des forces d'intégration et de désintégration sont à l'œuvre sur les deux continents, qui vont certainement influencer la capacité des deux organes à travailler plus étroitement sur des questions d'intérêt commun et dans un esprit de partenariat entre égaux. Un nouveau modèle de collaboration peut-il fournir un point d'ancrage à l'UE et à l'Afrique, face aux remous que connaissent actuellement les relations internationales ? ■



Motivations et freins aux ambitions globales de l'UE et de l'UA

Chacune de leur côté, l'UE et l'UA ont réaffirmé leur volonté d'asseoir leur position sur l'échiquier mondial.

L'UE a élaboré une série de politiques et de stratégies audacieuses et innovantes en faveur du développement et de l'action extérieure, qui concernent notamment l'Afrique.² Adoptée en 2016, la stratégie globale de l'UE fixe toujours le cap et permet de se faire une idée réaliste de l'engagement de l'UE par rapport au reste du monde. Le cadre général de son action extérieure reste néanmoins fragmenté et sa sphère d'influence mondiale décline, tandis qu'elle se bat pour rester fidèle à son ambition de « pragmatisme fondé sur des principes ».

Dès lors qu'elle aligne davantage son agenda externe sur ses propres intérêts, l'UE ne peut plus se revendiquer comme une « puissance au gant de velours ». Il n'est évidemment pas facile pour l'UE de concilier ses valeurs et ses intérêts lorsqu'elle doit concurrencer d'autres puissances mondiales pour assurer son accès et son influence en Afrique. Et encore moins lorsqu'elle est tiraillée en son sein par la volatilité croissante des politiques intérieures, un basculement apparemment irréversible vers la droite et un important euroscepticisme. Ses détracteurs affirment que l'UE est dans une situation de crise permanente, s'agissant en particulier de la question des migrants et des réfugiés, du Brexit et du populisme de droite. Mais l'UE a aussi ses partisans. Des partisans convaincus, qui la voient comme le dernier rempart du multilatéralisme, de la coopération internationale et de relations extérieures fondées sur des valeurs.

De leur côté, de nombreux États africains profitent des avantages du monde multipolaire. Le continent tire parti de l'évolution de l'ordre mondial en s'associant à des puissances telles que la Chine, le Japon, la Turquie, les États du Golfe et la Russie - avec le tout premier sommet Russie-Afrique prévu à Moscou en 2019. L'UA poursuit d'importantes réformes financières et institutionnelles, et se présente comme un organe continental restructuré, prêt à exercer une influence plus globale. Mais elle aussi se heurte à des divisions internes et à des limites institutionnelles qui grèvent son aptitude à exprimer un intérêt collectif.

Une année cruciale pour l'avenir de l'UE

Plusieurs processus européens vont s'entrechoquer en 2019 pour créer une « parfaite tempête » qui fixera le cap du futur

engagement de l'Union dans le monde. Parmi ces processus, citons les élections parlementaires européennes, la négociation du cadre financier pluriannuel (CFP), le point d'orgue du Brexit et la négociation d'un nouvel accord de partenariat avec les ACP (le groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique).

Élections parlementaires européennes et renouvellement de la Commission

C'est en mai 2019 qu'auront lieu les élections parlementaires européennes, suivies de la désignation d'un nouveau président de la Commission européenne, d'un nouveau collège de commissaires, d'un nouveau Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que d'un nouveau président du Conseil européen et de la Banque centrale européenne. Ce renouvellement déterminera dans une large mesure l'orientation politique de l'UE au cours des cinq prochaines années et marquera assurément de son empreinte la finalisation du CFP, du Brexit, de l'après-Cotonou et du partenariat UE-Afrique.

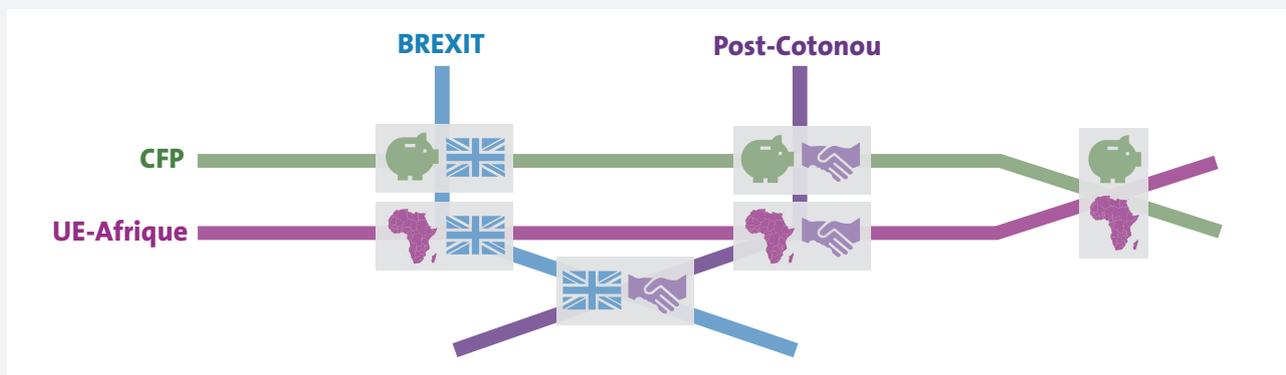
La procédure du *Spitzenkandidat*, que l'on peut traduire par « candidat tête de liste », sera une fois encore d'application en 2019 : autrement dit, le candidat tête de liste du groupe politique vainqueur des élections européennes deviendra président de la Commission, après avoir été officiellement proposé par les chefs d'État et de gouvernement et élu par le Parlement européen. La vraie question n'est sans doute pas tant de savoir si le prochain parlement penchera plutôt à droite ou à gauche que de savoir si les partis plutôt pro-européens seront en mesure de conserver leur majorité face aux eurosceptiques.

En tant que structures multilatérales, l'UE et l'UA souffrent davantage que d'autres grandes puissances de la remise en question du multilatéralisme.

Les conjonctures nationales pèseront lourd dans le résultat de ces élections européennes. De nombreux États membres de l'UE s'apprêtent à remettre explicitement en cause « l'autorité de Bruxelles ». Certains demandent une inversion du processus d'intégration. Même dans les discours plus modérés, les inflexions de politique intérieure pourraient avoir des répercussions de plus en plus fortes sur les priorités de politique étrangère et de développement de l'UE ainsi que sur l'équilibre entre les valeurs et les intérêts de l'Union. La montée du populisme partout en Europe et sa capacité à mettre fin au statu quo ont fait apparaître des fissures dans l'intégration et l'unité de l'UE. Les enquêtes et sondages d'opinion confirment en revanche un soutien constant, voire accru, à l'Union européenne. Les élections parlementaires s'annoncent donc comme un véritable débat « européen » sur l'avenir de l'Europe, opposant les pro- et les anti- intégration européenne et plantant le décor politique des priorités et des dynamiques européennes pour les années à venir.

QUELQUES QUESTIONS ESSENTIELLES POUR LES RELATIONS UE-AFRIQUE AU MOMENT OÙ PLUSIEURS PROCESSUS CLÉS INTERAGISSENT

ecdpm



CFP

Post-Cotonou  Le Fonds européen de développement (FED) sera-t-il budgétisé ?
Quels montants du CFP seront alloués à l'Afrique, aux Caraïbes et au Pacifique ?

UE-Afrique  Quels montants seront finalement alloués à l'Afrique par le CFP, soit directement (allocation géographique), soit indirectement au titre de la rubrique 6 (R6) et de la Facilité européenne pour la paix ?

Migrations  Dans quelle mesure la migration figurera-t-elle en tant que priorité dans l'accord final sur la R6 du CFP ?
Quels seront les liens et mécanismes de coordination entre la R6 / l'IVDCI et le financement de la dimension extérieure des politiques de l'UE en matière de migration et d'asile (au titre de la nouvelle rubrique 4) ?
Dans quelle mesure le financement du développement et de la cohésion va-t-il favoriser la coopération autour des questions de migration ?

Nouvelle Commission  Jusqu'à quel point la nouvelle Commission voudra-t-elle voir ses priorités pour l'Afrique transparaître dans l'accord sur le CFP ?

UE-Afrique

Brexit  L'UE et l'Afrique seront-elles disposées à accorder au Royaume-Uni un statut de membre associé spécifique dans le pilier Afrique de l'Accord UE-ACP ?

Migrations  Dans quelle mesure les questions de migrations domineront-elles l'agenda UE-Afrique et évinceront-elles d'autres sujets politiques ?

Nouvelle Commission  Les nouveaux dirigeants de la Commission et le (la) HRVP vont-ils considérer l'Afrique comme une priorité ?
Quelles seront les nouvelles priorités pour l'Afrique ?

Post-Cotonou

UE-Afrique  Le pilier africain de l'accord qui succédera à Cotonou définira-t-il les relations entre l'UE et l'Afrique dans son ensemble et cela satisfera-t-il les pays d'Afrique du Nord ?

Brexit  L'UE et les ACP seront-ils disposés à accorder au Royaume-Uni un statut de membre observateur / associé dans l'Accord de partenariat post Cotonou ? Sur quelle base ?

Migrations  Quelle place les questions migratoires occuperont-elles dans les négociations ? Les difficultés soulevées par ce point pourraient-elles faire capoter les négociations ?

Nouvelle Commission  Le nouveau (la nouvelle) Commissaire en charge de la coopération internationale et du développement et le Haut(e) représentant(e) / Vice-président(e) (HRVP) s'inscriront-ils dans la continuité ou la rupture ?

BREXIT

CFP  Le départ du Royaume-Uni se traduira-t-il par un CFP moins attentif aux problématiques africaines ?
Dans quelle mesure l'UE aura-t-elle envie de « mobiliser » des fonds supplémentaires en provenance du Royaume-Uni pour l'Afrique – quels compromis / accords sera-t-elle disposée à trouver au niveau de la gouvernance du CFP ?

Migrations  Les migrations figurent parmi les sujets sur lesquels le Royaume-Uni souhaiterait conserver des relations de travail étroites avec l'UE ? Comment cela fonctionnerait-il ?

Nouvelle Commission  La nouvelle Commission voudra-t-elle ouvrir ou fermer des espaces pour la future collaboration UE / Royaume-Uni en faveur de l'Afrique ?

Une des premières tâches des nouveaux députés européens sera d'organiser les auditions des candidats Commissaires avant leur désignation officielle. Ces auditions auront lieu après la première session du Parlement, après la formation des groupes politiques et des commissions parlementaires, entre juin et septembre 2019. Une autre tâche d'importance sera la finalisation du prochain budget à long terme de l'UE, le cadre financier pluriannuel (CFP).

Négociations budgétaires

Les négociations relatives au budget 2021-2027 de l'UE ont été amorcées en mai 2018, lorsque la Commission européenne a remis un paquet de propositions au Conseil de l'UE et au Parlement européen. La Commission insiste pour que l'on boucle rapidement le dossier du CFP ; l'année à venir sera déterminante pour parvenir à un accord. Les prises de positions seront révélatrices des ambitions de l'UE et des moyens que les États membres et le Parlement sont prêts à leur allouer.

La Commission a présenté des propositions audacieuses qui pourraient augurer un engagement plus stratégique de l'UE dans le reste du monde.

Selon le calendrier révisé de la Commission,³ il faudrait avancer le plus possible dans la négociation du CFP avant la réunion informelle des dirigeants de l'UE prévue le 9 mai 2019, à Sibiu, en Roumanie. Un accord politique sur le CFP devrait être trouvé avant le Conseil européen d'octobre 2019, pour permettre au Conseil d'adopter le CFP avant la fin de l'année, après avoir obtenu le feu vert du nouveau Parlement européen. Mais comme c'est à peu près toujours le cas lorsque les enjeux sont immenses, les derniers détails seront sans doute réglés non pas à la onzième heure, mais au onzième mois, en novembre 2020, voire en décembre.

La Commission propose d'augmenter le CFP et de porter son enveloppe à 1 279 milliard d'euros pour la période 2021-2027, contre 1 027 milliards d'euros pour la période 2014-2020, à prix courants. Cette augmentation des dépenses est étayée par un solide argumentaire en phase avec les priorités politiques de l'Union après 2020. Toutefois, un certain nombre d'États membres ont déjà indiqué qu'ils ne tenaient pas à accroître leur contribution nationale pour combler le trou laissé par le Brexit. Et pour ne rien arranger, les mouvements eurosceptiques et populistes s'opposent fermement à toute expansion du budget de l'UE.

La Commission a présenté des propositions audacieuses qui pourraient augurer un engagement plus stratégique de l'UE dans le reste du monde.⁴ Pour commencer, elle a demandé une nouvelle rubrique 6, intitulée « Le voisinage et le monde », d'un montant de 123 milliards d'euros. Cela correspondrait à une augmentation réelle de 13% des ressources budgétaires allouées à l'action extérieure par rapport aux engagements de 2014-2020. Cette proposition souligne les résultats obtenus par les actions extérieures au cours de ces dernières années.

Pour apporter plus de rationalité, de cohérence et de flexibilité au financement de l'action extérieure de l'UE, la Commission propose par ailleurs d'introduire une innovation majeure : le nouvel Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (IVDCI). L'IVDCI regrouperait un certain nombre d'instruments de financement, pour un montant global de 89,2 milliards d'euros répartis entre différentes enveloppes. Il disposerait également d'une réserve substantielle permettant à l'UE de réagir rapidement face à des événements imprévus. L'IVDCI témoigne de la volonté de l'UE de mettre en place un programme d'action externe plus stratégique, plus politique et davantage mû par ses intérêts, au sein duquel les différentes composantes de l'action extérieure de l'UE se complètent mutuellement.

Bien que les montants alloués aux différentes régions restent provisoires, 80% de l'enveloppe géographique proposée pour l'IVDCI se concentreraient sur le voisinage de l'UE (au moins 22 milliards d'euros) et l'Afrique subsaharienne (au moins 32 milliards d'euros).⁵ L'IVDCI introduirait une innovation majeure en englobant le Fonds européen de développement (FED), un instrument aujourd'hui non budgétisé au travers duquel l'UE finance son aide aux pays ACP.

Cette budgétisation du FED pourrait avoir des conséquences sur le niveau de financement de l'Afrique subsaharienne, bien que l'Afrique ne soit probablement pas perdante avec ce nouvel instrument. Compte tenu du volume du FED (30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020), la budgétisation constituera probablement un point de tension majeur entre les États membres de l'UE et le Parlement européen dans les négociations du CFP.

Les négociations en cours témoigneront de l'importance accordée aux intérêts et aux valeurs de l'UE dans le futur financement extérieur et du degré de compatibilité entre l'action de l'UE et les objectifs de développement durable. La programmation déterminera les priorités et le financement alloués spécifiquement à chaque thème et pays au titre de l'IVDCI. Bien que le processus de programmation ne fasse pas techniquement partie des négociations du CFP, il devra être lancé en 2019, après la prise de fonctions de la nouvelle Commission européenne, pour être finalisé avant le 1^{er} janvier 2021, date à laquelle le nouveau CFP entrera en vigueur.

Le financement extérieur de l'UE englobe un spectre plus large d'investissements extérieurs, au travers duquel l'Union mobilise des ressources supplémentaires, y compris auprès d'institutions de financement du développement et du secteur privé. Dans sa proposition relative au prochain CFP, la Commission envisage la création d'un Fonds européen pour le développement durable « Plus » (FEDD+) afin d'étendre la taille et la couverture géographique de l'actuel Plan d'investissement extérieur (PIE). Son idée est de créer une architecture financière plus cohérente et plus efficace pour les investissements extérieurs, afin d'atteindre les objectifs de développement durable (ODD) repris dans sa communication de septembre 2018.⁶ Cette évolution doit en principe s'arc-bouter sur une plus vaste entreprise de restructuration des institutions de financement du développement, accompagnée si possible d'un meilleur alignement de leurs mandats et de leurs modes de fonctionnement. Une des options envisagées en l'occurrence serait la création d'une banque européenne de développement ou d'un autre dispositif institutionnel. Un « Groupe de sages » de

haut niveau est en train d'analyser une proposition conjointe de la France et de l'Allemagne concernant l'architecture financière européenne au service du développement ; il devrait remettre ses commentaires en 2019.⁷

Certains États membres et le Parlement européen s'opposent à la création de l'IVDCI. Les principaux points de blocage concernent la structure et la gouvernance globales de l'instrument. Plusieurs parties prenantes font valoir la nécessité de maintenir des instruments séparés. Ils plaident notamment pour le maintien du FED, de l'Instrument européen de voisinage (IEV) et de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) afin de mieux protéger les financements et de préserver la visibilité politique des priorités politiques, surtout dans quelques zones thématiques et géographiques. Le maintien d'un trop grand nombre d'instruments distincts va néanmoins à l'encontre de la logique de consolidation.

La rallonge financière proposée pour l'action extérieure de l'UE et pour l'Afrique va par ailleurs susciter des prises de position dont on ignore encore la teneur. Sauf à former, maintenir et défendre un front suffisamment uni, la rubrique risque de perdre plus que des plumes lors des prochaines négociations. Lors des précédentes négociations du CFP, la rubrique action extérieure est celle qui a subi les coupes les plus importantes entre la proposition initiale et le résultat final. Il est donc probable que les préoccupations suscitées par la rubrique 6 et l'IVDCI se résolvent par d'inévitables marchandages destinés à réduire les coupes budgétaires proposées dans d'autres rubriques, telles que l'agriculture et la politique de cohésion. L'architecture et les enveloppes financières proposées pour l'action extérieure sont donc loin d'être définitives.

Les questions afférentes aux migrations pourraient être une autre pierre d'achoppement dans les négociations du CFP. Deux questions alimentent principalement le débat : comment compte-t-on allouer des ressources suffisantes pour faire face aux migrations dans le futur cycle budgétaire et de quels instruments la Commission européenne aura-t-elle besoin pour une mise en œuvre efficace de l'Agenda européen en matière de migrations. Cela concerne, outre la rubrique 6 susmentionnée, la nouvelle rubrique 4, intitulée « Migrations et gestion des frontières », qui inclut les propositions relatives au Fonds « Asile et Migrations » et au Fonds pour la gestion intégrée des frontières.

La façon dont la Commission intègre les migrations dans sa proposition de CFP s'inspire largement de la « crise des migrations » de 2015, lorsque le budget de l'UE a subi de fortes pressions pour faire face à l'afflux massif de migrants. Les priorités intégrées dans le CFP en matière de migrations⁸ sont révélatrices des divergences de vues qui peuvent exister entre les États membres quant à la meilleure façon de régler la question. L'enjeu est de taille, compte tenu des immenses intérêts en jeu et de la demande faite par les États membres à la Commission de « répondre de manière adéquate aux priorités définies par les dirigeants » dans ce domaine.

Une dernière innovation importante a été introduite par Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec la mise en place d'un mécanisme hors-budget qui s'intitulera Facilité européenne pour

la paix (FEP) et qui sera doté d'une enveloppe de 10,5 milliards d'euros. Le budget proposé représente près de trois fois le montant dépensé entre 2014 et 2020 dans le cadre de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique⁹ et du mécanisme Athena.¹⁰ Ce changement soulève des questions à propos de la « pression en matière de dépenses » et de la capacité d'absorption des partenaires, bien que la portée géographique de la FEP s'étende bien au-delà de l'Afrique. La FEP a vocation à pousser les feux de la solidarité européenne en finançant des opérations militaires communes dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et de soutenir les moyens de paix et de sécurité des pays ou organisations partenaires. La proposition élargit donc le soutien militaire et de défense de l'Union européenne à l'étranger, pour qu'il ne se limite plus essentiellement à de l'acheminement de l'aide par le biais d'organisations régionales et continentales, et qu'il ne se cantonne plus géographiquement à l'Afrique.

La proposition de création de la FEP prévoit aussi d'aider directement les pays, y compris en leur fournissant du matériel légal. L'UE a considérablement renforcé la coopération entre ses États membres en matière de défense et de sécurité, grâce à sa coopération structurée permanente (PESCO) et au Fonds européen de défense. Ce renforcement transparaît aussi dans le budget de la défense proposé par la Commission, à hauteur de 13 milliards d'euros pour la période 2021-2027.¹¹ Ce montant doit couvrir l'innovation et le développement conjoints de capacités dans ce domaine. Le Conseil européen reviendra aussi sur ce point début 2019. En dehors de la sécurité et de la défense stricto sensu, des efforts sont constamment déployés – bien que dans une moindre mesure – pour accentuer l'engagement des États membres dans les capacités civiles de gestion de crise, par le biais du Pacte en matière de PSDC civile adopté en novembre 2018.

La poursuite des réformes institutionnelles de l'UA

Il n'y a pas que l'Europe : l'Afrique, elle aussi, connaît du changement dans ses institutions. Elle met les bouchées doubles pour affirmer l'indépendance financière de l'Union africaine, promouvoir son commerce intracontinental et réaliser une partie des aspirations inscrites dans son Agenda 2063.

En 2018, l'UA a poursuivi la mise en œuvre de ses réformes institutionnelles et financières, sous la houlette du Président rwandais Paul Kagame, qui assurait à la fois la présidence de l'UA et la direction des réformes.¹² Prévue pour s'achever en 2019, les réformes s'articulent autour de cinq grands domaines, avec des progressions variables d'un domaine à l'autre (voir l'infographie). Ces réformes prouvent que l'Afrique, par le biais de l'UA, est résolue à devenir un acteur mondial incontournable. Une ambition toutefois écornée par des divisions et des dissensions internes. Certains États membres redoutent, par exemple, qu'une UA forte n'ébranle leur position dans la diplomatie régionale et internationale. La 32^{ème} session ordinaire de l'Assemblée de l'UA qui se tiendra les 10 et 11 février 2019, à Addis-Abeba (Éthiopie), sera l'occasion de faire le point sur les progrès accomplis et de décider de la suite des opérations.

Conséquences du Brexit pour la sphère du développement international

Au moment d'écrire ces lignes, le Royaume-Uni est censé quitter l'UE le 29 mars 2019, mais la volatilité politique au Royaume-Uni demeure extrême. La manière dont le Royaume-Uni quittera l'UE donnera le ton à la collaboration future avec l'UE, mais cela demeure encore très incertain. Les deux parties tiennent à préserver des relations de travail productives après le Brexit, y compris en matière de politique étrangère, de sécurité et de coopération au développement. La Commission européenne n'a à ce jour présenté aucune proposition détaillée sur les modalités permettant de prolonger les relations en matière de coopération et de développement internationaux. Le Royaume-Uni quant à lui a publié plusieurs « documents officiels¹³ » et manifesté le désir de maintenir de bonnes relations, passant éventuellement par des co-financements avec l'UE dans des domaines tels que l'aide humanitaire, les migrations, la sécurité et la paix, ainsi qu'en Afrique et dans le voisinage au titre des priorités géographiques. Sur le plan de la coopération au développement, c'est le projet de « Déclaration politique définissant le cadre des futures relations entre l'UE et le Royaume-Uni » qui se rapproche le plus de ce que le Royaume-Uni attend de l'UE. Ce document reprend en effet certaines des requêtes formulées par le gouvernement Britannique dans la mesure où il autorise l'UE et le Royaume-Uni à coopérer étroitement dans des pays tiers, y compris dans des projets de développement (art. 98), tout en laissant la porte ouverte à des financements britanniques (art. 99).

Il ne s'agit cependant que d'un projet de déclaration politique et les considérations en matière de coopération et de développement internationaux sont bien loin de se classer parmi les préoccupations premières du Brexit. Les négociations entre l'UE et le Royaume-Uni n'aborderont ni les aspects techniques de la coopération internationale au développement, ni l'Afrique ni le niveau de participation du Royaume-Uni au budget de l'UE tant que les grands dossiers du Brexit n'auront pas été réglés, en particulier celui de la frontière irlandaise. La question primordiale post-Brexit est donc de savoir si l'on va ménager un espace technique et politique permettant au Royaume-Uni de rester associé aux processus décisionnels de l'UE, s'agissant notamment des dépenses à l'étranger, y compris en Afrique (éventuellement par le biais d'un « droit à la parole, mais sans droit de vote ») – et à quel prix.

Plus largement se pose la question des effets potentiels du Brexit sur la politique étrangère et de développement de l'UE. Avec la France, l'Allemagne et la Commission européenne, le Royaume-Uni a toujours été un des quatre « maîtres-artisans » de la politique de développement de l'UE. La France, l'Allemagne et la Commission européenne vont probablement s'emparer de l'espace politique. Ils auront en revanche plus de mal à combler entièrement le vide laissé par la perte de l'expertise fondée sur l'expérience des Britanniques, ou encore à compenser le plaidoyer du Royaume-Uni sur des questions comme le genre, les pays moins avancés et les États africains fragiles et en conflit. C'est l'occasion pour d'autres États membres ou pour des alliances nouvelles ou réactivées, comme l'axe franco-allemand, l'UE-13, ou encore le groupe Likeminded, de se profiler comme les leaders intellectuels de ces dossiers et de bien d'autres dossiers thématiques ou régionaux. L'impact profond du Brexit sur la coopération au développement de l'UE ne sera pas visible immédiatement. Pourtant, des indications claires apparaîtront déjà au cours des négociations sur le prochain budget de l'UE, le processus de programmation future de l'aide de l'UE et les négociations pour le suivi de l'accord de Cotonou.

Pour améliorer son autonomie financière, l'UA a instauré un prélèvement de 0,2% sur les importations éligibles afin d'assurer, d'ici 2020, 75% du financement de son programme, 100% de son budget opérationnel et 25% de son budget pour les opérations de soutien à la paix (OSP). Une partie des prélèvements abondera également le Fonds africain pour la paix. 24 des 55 États membres de l'UA appliquent peu ou prou le prélèvement et on sait actuellement que 14 d'entre eux perçoivent le prélèvement sur les importations éligibles. En août 2018, à l'occasion du Forum des responsables africains, le Président Kagame a rappelé aux États membres de l'UA que le financement n'était qu'un élément parmi d'autres du vaste processus de transformation de l'institution panafricaine. Dans un avenir proche, l'UA devra continuer de compter sur un financement extérieur. L'UA et ses principaux donateurs – l'UE, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et la Norvège, notamment – poursuivront donc leurs efforts en vue d'améliorer la qualité de leur partenariat et de soutenir les programmes de l'UA et le programme de réformes institutionnelles.¹⁴

Subsidiarité

Un des dossiers sur la table en 2019 sera celui de la définition du principe de subsidiarité qui régit les relations entre l'UA et les CER.¹⁵ Ni le sens ni les termes exacts de cette subsidiarité n'ont encore été

définis, pas plus qu'il n'existe de répartition cohérente des tâches entre l'UA et les CER. Divers cadres fixent pourtant les orientations de la relation¹⁶ : juridiquement, politiquement et financièrement, les CER sont des organisations indépendantes, dotées de mandats spécifiques, qui doivent rendre des comptes à leurs membres respectifs. Le programme de réforme de l'UA s'emploie à clarifier les relations, à la fois verticales et horizontales, entre l'UA, les CER, les mécanismes régionaux et les États membres de l'UA.

Le rapport de Kagame sur la mise en œuvre de la réforme propose de remplacer un des deux sommets annuels de l'UA par une réunion de coordination entre l'UA et les CER. La réunion inaugurale est prévue du 30 juin au 1^{er} juillet 2019 à Niamey, au Niger. Elle doit apporter des éclaircissements sur les points d'articulation entre l'UA, les CER et les mécanismes régionaux d'une part, et leurs États membres respectifs d'autre part, en termes de hiérarchie, de redevabilité, d'avantages comparatifs, de juridiction, de subsidiarité et d'harmonisation des lois. Certains préconisent une coordination verticale, chapeauté par l'UA qui assurerait la coordination et l'harmonisation. D'autres envisagent une coordination plus horizontale qui accorderait la priorité aux CER dans la plupart des domaines, laissant à l'UA un rôle plus stratégique de suivi et d'évaluation.¹⁷

DOMAINES DE RÉFORME	RECOMMANDATION	CALENDRIER ORIGINAL UA	PROCESSUS PERTINENTS (AU 1ER JANVIER 2019)
Priorités continentales 	1. Resserrer l'action de l'UA à quelques domaines prioritaires.	À partir de juillet 2017	Domaines identifiés : affaires politiques, paix et sécurité, intégration économique (par exemple, la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et renforcer la voix et la représentation de l'Afrique dans le monde. Négociations en cours à propos de la ZLECAf.
	2. Effectuer un audit professionnel des goulots d'étranglement bureaucratiques et des inefficacités qui entravent la fourniture du service.	Juillet 2017 – juillet 2018	La première réunion de coordination UA-CER qui doit se tenir en juillet 2019 (précédemment prévue pour juillet 2018).
Réalignement institutionnel 	3. Effectuer un audit professionnel des inefficacités bureaucratiques.	Juillet 2017 – juillet 2018	Audit à l'étude.
	4. Mise en place, au niveau de la Commission de l'Union africaine (CUA) d'une équipe de direction de haut niveau, légère et axée sur la performance.	Janvier 2018 – janvier 2019	Le processus de recrutement de l'UA doit être renforcé comme prévu dans la feuille de route de la réforme administrative (2018-2021). La CUA doit aligner tous les instruments juridiques pertinents d'ici février 2019.
	5. Réévaluer la taille et la capacité des structures de la CUA à mettre en œuvre les priorités convenues.	Janvier 2018 – janvier 2019	La nouvelle structure de la Commission de l'Union africaine comptera 8 membres : un(e) Président(e), un(e) Vice-président(e) et 6 commissaires (ce dispositif entrera en vigueur à la fin du mandat actuel de la Commission de l'Union africaine en 2021).
	6. Examiner et actualiser le mandat et la structure des organes et institutions de l'Union africaine en fonction des domaines prioritaires convenus.	Juillet 2017 – janvier 2019	Extension du mandat du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Agence de planification et de coordination du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) transformée en Agence de développement de l'Union africaine (ADUA).
Rapprocher l'UA du citoyen 	7. Définir des quotas pour les femmes et les jeunes ; veiller à la participation du secteur privé.	Juillet 2017 – janvier 2018	Quotas d'ici 2025 : 50% de femmes ; 35% de jeunes. Plate-forme économique africaine établie.
	8. Créer un Corps des jeunes Africains ; faciliter les échanges culturels et sportifs.	Janvier 2018 – janvier 2019	À partir de 2018, les États membres de l'UA financeront intégralement le Programme des jeunes volontaires et le Programme de jeunes cadres. Financement du Fonds africain pour la jeunesse par les membres de l'UA.
	9. Identifier et fournir de nouveaux biens et services publics à l'échelle du continent.	Juillet 2017 – janvier 2019	Instauration du marché unique des transports aériens africains (SAATM), par exemple.
	10. Rendre le passeport africain accessible à tous les citoyens éligibles.	Pas repris dans la matrice de mise en œuvre	Les directives pour la conception, la production et la délivrance du passeport africain doivent être adoptées par la Conférence de l'UA en 2019.
Efficacité et efficience opérationnelles 	11. Limiter le nombre de sommets de la Conférence de l'UA – la Conférence tient un (1) sommet ordinaire chaque année et, au besoin, des sessions extraordinaires.	À partir de juillet 2017	Un sommet de la Conférence de l'UA prévu à partir de 2019.
	12. Examiner et se concentrer sur les partenariats externes qui accordent la priorité aux développements de l'Afrique.	À partir de janvier 2018	L'UA a des accords officiels avec le monde arabe, l'UE, l'Amérique du Sud, l'Inde, la Turquie, la Chine, les États-Unis, le Japon, la Corée et l'Australie.
Financement durable 	13. Mettre pleinement en œuvre la décision de financement de Kigali.	Janvier 2017 – janvier 2019	24 pays en voie d'application du prélèvement, 14 pays ont appliqué le prélèvement sur les biens éligibles en 2018.
	14. Adopter des mesures complémentaires pour renforcer la décision de financement.	Juillet 2017 – janvier 2019	Création du comité F15 Élaboration de règles d'or Renforcement des sanctions pour non-paiement : sanctions d'avertissement, intermédiaires et complètes.

Sources:
<https://au.int/AUReforms/areas>
<https://au.int/en/AUReforms/implementation>;

https://au.int/sites/default/files/decisions/34634-assembly_au_dec_690_-_712_xxxi_e.pdf;
https://au.int/sites/default/files/decisions/35378-ext_assembly_dec_1-4xi_e.pdf
<https://au.int/en/continent-and-country-partnerships>

Un document-cadre UA-REC, éventuellement assorti de dispositions visant à assurer le respect des règles, définirait la répartition des rôles et des responsabilités, surtout en matière d'intégration régionale et continentale. L'énonciation de règles formelles afférentes à l'application du principe de subsidiarité ne suffira cependant pas à promouvoir une interprétation et une application cohérentes de ce principe au regard de la diversité des cas concrets, souvent conflictuels, où il est invoqué. Pour y parvenir, il faudrait aussi s'atteler à de nombreuses faiblesses institutionnelles et de gouvernance, de même qu'au financement des programmes à plusieurs niveaux.¹⁸

Accord de libre-échange continental africain

Les pays africains ont fait un pas important sur la voie de l'intégration continentale avec la création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). La ZLECAf, qui est l'un des projets phares de l'Agenda 2063 de l'UA, vise à créer un marché continental unique des biens et des services, assorti de la libre circulation des personnes, et à promouvoir ainsi le commerce intra-africain et la compétitivité industrielle du continent. Elle intégrera 55 économies africaines qui, isolément, n'ont pas la taille voulue pour attirer des investissements conséquents. Une fois pleinement opérationnelle, la ZLECAf représentera un marché de plus d'un milliard de personnes et un produit intérieur brut cumulé de plus de 3 000 milliards d'euros.¹⁹

Le principe d'une ZLECAf a été adopté par l'UA lors de son sommet extraordinaire de Kigali (Rwanda), en mars 2018. Quarante-neuf États membres de l'Union africaine ont signé l'accord, mais d'autres ne l'ont pas encore fait, dont le Nigeria, la plus grande économie africaine. Le processus de ratification a commencé et 22 ratifications sont nécessaires avant que l'accord n'entre en vigueur.²⁰ Pour obtenir ces ratifications plus rapidement, l'UA a lancé une campagne de plaidoyer invitant tous les pays à mettre en place des comités nationaux de la ZLECAf afin d'accélérer le processus et de mobiliser les parties prenantes concernées.

La négociation de la ZLECAf n'est pas exempte de difficultés. Des questions cruciales soulevées au cours de la première phase des négociations restent en suspens, s'agissant notamment des listes de concessions et des règles d'origine applicables au commerce des marchandises, ainsi que des engagements spécifiques relatifs à la libéralisation du commerce des services. On espère que ces problèmes seront résolus d'ici février 2019, en prélude à la prochaine Assemblée de l'UA. Les pays qui prennent part à la négociation devront s'entendre sur les lignes tarifaires dites « non sensibles », « sensibles » et « exclues » de la libéralisation dans le cadre de la ZLECAf. Une clause anti-concentration a été proposée pour que les pays ne puissent exclure des filières entières de la libéralisation tarifaire, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de la ZLECAf qui est de stimuler le commerce intra-africain. S'agissant des règles d'origine, la ZLECAf suit une approche hybride, avec des règles tantôt générales, tantôt propres à un produit, bien que ces dernières soient toujours en cours de négociation. Cette double approche témoigne de la scission des pays en deux camps, l'un favorable à des règles d'origine plus strictes, l'autre à des règles plus souples. Des règles d'origine complexes pourraient toutefois désavantager les pays qui ne disposent pas de l'expertise technique nécessaire pour en assurer le suivi.

Malgré ces problèmes en suspens, les pays concernés sont bien décidés à amorcer la deuxième phase des négociations en 2019,

qui portera sur la concurrence, les investissements et la propriété intellectuelle. Le but est d'élargir le champ d'application de la ZLECAf et d'aborder les problèmes commerciaux « de derrière la frontière » que va engendrer l'interconnexion des marchés prévue dans l'accord. Il va falloir dégager un large consensus autour du niveau d'ambition approprié de la ZLECAf pour qu'elle soit ratifiée et effectivement mise en œuvre par les États africains. Il faudra aussi que les parties prenantes nationales, en particulier les acteurs du secteur privé, soient suffisamment associées à ce processus, car elles sont appelées à jouer un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de la ZLECAf. Le Président nigérien Mahamadou Issoufou, qui est aux commandes de la ZLECAf, devrait présenter un rapport d'avancement au sommet de l'UA, en février 2019.²¹

Les pays africains ont fait un pas important sur la voie de l'intégration continentale avec la création de la Zone de libre-échange continentale africaine

Les négociations de la ZLECAf bénéficieront d'un soutien de l'UE, à hauteur de 50 millions d'euros pour la période 2018-2020 (contre 7 pour la période 2014-2017), avec en prime une assistance technique et institutionnelle pour la collecte et l'analyse de données.²² Cet appui de l'UE est conforme à l'engagement pris lors du cinquième sommet UA-UE de soutenir la création de la ZLECAf et le Plan de stimulation des échanges intra-africains de l'UA.

Mais les négociations de la ZLECAf ne sont pas le seul changement ; d'autres évolutions commerciales importantes se dessinent, tant au niveau des CER que des partenaires extérieurs. La ZLECAf va davantage consolider que remplacer les accords commerciaux régionaux conclus par les CER africaines. Les progrès accomplis sur ce terrain garderont donc toute leur importance pour promouvoir le commerce intra-africain. En matière de commerce extérieur, il y a notamment les discussions engagées autour des accords de partenariat économique (APE) entre les régions africaines et l'UE. Les APE pourraient renforcer les objectifs de la ZLECAf en soutenant le développement de filières régionales et le renforcement des capacités commerciales des pays africains. Certaines recherches laissent toutefois entendre le contraire, à savoir que les APE pourraient « nuire au commerce intra-africain, affaiblir les recettes issues du commerce et hypothéquer une industrialisation africaine tractée par le commerce ».²³

Le partenariat UE-UA figé dans le cadre ACP-UE : une occasion manquée

À plusieurs reprises, l'UE et l'UA ont affirmé leur volonté de hausser leur niveau de jeu et de pousser leur partenariat un cran plus loin. À ce jour cependant, les négociations relatives au

prochain accord de partenariat ACP-UE laissent apparaître deux régions figées dans le conservatisme.

En mai et juin 2018, le groupe ACP et l'UE ont officialisé leurs mandats de négociation respectifs pour le futur accord. L'UA et plusieurs États membres de l'UE avaient plaidé pour un accord unique, de continent à continent, entre l'Europe et l'Afrique, en dehors du cadre ACP-UE. Au final cependant, les deux parties ont décidé de poursuivre leur partenariat au travers du format de négociation ACP-UE, vieillot mais familier. Bien qu'il offre l'avantage de la continuité et d'un certain degré de certitude, ce cadre n'est pas adapté à une relation entre l'Europe et l'Afrique, car il fragmente et dilue les interactions au niveau des partenariats bilatéraux.²³

De nombreux États africains rejetaient à désigner clairement l'UA comme le représentant de l'Afrique dans les négociations.

Dans certains domaines, l'UA apporte une légitimité, une valeur ajoutée et une expérience avérée pour négocier avec l'Europe. De nombreux États africains rejetaient cependant à désigner clairement l'UA comme le représentant de l'Afrique dans les négociations post-Cotonou. Cette attitude ne doit toutefois pas être interprétée comme un oui automatique au leadership du groupe ACP, mais plutôt comme une préférence marquée pour une approche inter-gouvernementale fermement cornaquée par les États membres. Du coup, le continent rate une occasion de penser et d'agir à l'unisson. Certains États africains, en revanche, ne sont guère favorables à une approche continentale forte et d'autres considèrent les efforts déployés par l'UA pour être le chef de file des négociations comme une menace pour leurs propres intérêts vis-à-vis de l'UE. Ils estiment pouvoir plus facilement défendre et contrôler leurs intérêts via la structure ACP.

Dans la suite des négociations va se poser la question essentielle du rôle dévolu à l'Union africaine en tant que non-partie à l'accord de Cotonou. Bien que les États membres ACP n'envisagent aucun rôle politique pour l'UA et les CER dans le partenariat, l'UA pourrait soutenir les États membres dans les négociations, qui incluront probablement un pacte couvrant l'ensemble de l'Afrique. De nombreux États membres de l'UE souhaitent laisser la porte ouverte pour que l'UA puisse se joindre aux négociations et certains ont appelé le groupe ACP à réorganiser ses équipes de négociation en fonction d'axes géographiques plutôt que thématiques.

S'ils sont organisés en fonction d'axes géographiques, dans quelle mesure et comment les pays nord-africains seront-ils associés au pilier africain ? Dans sa Déclaration de Kigali (mars 2018), le Conseil exécutif de l'UA souhaite que l'Afrique du

Nord s'inscrive dans un partenariat unique et indivisible, de continent à continent, qui reconnaît les accords existants avec l'UE. Cependant, ni le groupe ACP ni aucun pays d'Afrique du Nord ne se sont encore clairement exprimés sur cette question. L'attitude de la présidence égyptienne de l'UA en 2019 sera particulièrement importante pour le suivi de ce dossier.

Tous ces processus seront largement à l'œuvre en 2019, mais il restera encore du chemin avant que l'UE et l'UA ne parviennent à concrétiser leurs ambitions respectives et à se muer en puissants acteurs mondiaux. Ce qui n'empêche pas les deux parties d'intensifier d'ores et déjà leur collaboration autour de priorités communes dans des domaines importants.■



Collaboration entre l'UE et l'UA autour de priorités communes

Au plan mondial, l'UE et l'UA ont réaffirmé leur attachement au multilatéralisme et leur volonté de travailler ensemble dans le cadre des Nations Unies et d'autres institutions internationales. Pour y parvenir, elles devront accentuer leur coopération au sein d'instances multilatérales, autour de priorités transversales telles que les ODD, l'égalité des sexes, le climat, la paix et la sécurité, et les migrations.

À cette fin, d'importantes déclarations ont été faites en marge de la 73^{ème} Assemblée générale des Nations unies, en septembre 2018. Premièrement, l'UE et les Nations unies sont convenues de renforcer leur partenariat dans le domaine des opérations de paix, de la gestion des crises et du développement durable. S'agissant du développement, le partenariat renouvelé entend resserrer les liens de collaboration et définir des approches politiques communes dans cinq domaines d'intervention : l'égalité des sexes, la croissance et l'investissement, le climat, les migrations et le triptyque humanitaire-développement-paix.²⁵ Avec l'ONU, l'UE entend également mettre en place un cadre plus stratégique pour la coopération avec les pays partenaires. Il reste à voir comment ces déclarations politiques seront suivies des faits, selon la spécificité de chaque pays.

Deuxièmement, l'UA, l'UE et l'ONU ont tenu leur troisième réunion trilatérale au cours de laquelle elles ont réaffirmé leur engagement commun à promouvoir un système multilatéral

efficace et à renforcer les synergies et la coordination de manière à affronter les défis mondiaux.²⁶ Les trois parties sont convenues de donner des bases plus solides et plus structurées à leur partenariat sur la paix et la sécurité. D'autres réunions trilatérales sont prévues à minima une fois par an pour dresser un bilan des progrès accomplis et orienter la coopération future.

Mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063 et établissement de liens entre les deux

La mise en œuvre des objectifs de développement durable fait partie des principaux domaines de coopération ; elle fait d'ailleurs l'objet d'un suivi annuel lors du Forum politique de haut niveau (FPHN) des Nations Unies. Le prochain FPHN, prévu en juillet 2019, marquera une étape importante sur la voie de 2030, dans la mesure où le premier examen quadriennal figure à son ordre du jour. Dans la foulée, un débat entre chefs d'État et de gouvernement est également prévu en septembre 2019, en marge de la 74^{ème} Assemblée générale des Nations Unies.²⁷ L'UE, de même que 42 pays, dont 16 d'Afrique et 3 d'Europe, y soumettront leurs premiers examens volontaires. L'examen de l'UE s'appuiera sur le premier rapport de synthèse conjoint sur la mise en œuvre du Consensus européen pour le développement, à paraître dans le courant du premier semestre 2019. Cet exercice livrera une première évaluation du soutien apporté par l'UE et ses États membres à la réalisation des ODD dans les pays partenaires.

Un des principaux enjeux en Afrique réside dans l'établissement de liens entre les ODD et l'Agenda 2063. Pour accélérer la mise en œuvre de ces deux agendas, des pays africains aimeraient qu'une « journée thématique africaine » soit organisée en marge de chaque FPHN, de sorte que les pays africains disposent d'une plate-forme pour défendre leurs priorités, et dégager / peaufiner une position africaine commune. L'autre objectif serait de favoriser l'apprentissage par les pairs et l'élaboration d'outils permettant d'intégrer les ODD dans les politiques nationales et régionales et dans les mesures de soutien internationales.

Dans l'intervalle, le mandat du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) a été élargi au suivi et à l'évaluation des deux agendas.²⁸ Dans un premier temps, le MAEP va se concentrer sur certaines questions de gouvernance de l'Agenda 2063, comme la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et la primauté du droit. L'ODD 16, relatif à la paix, à la justice et aux institutions efficaces, sera également en point de mire. Le MAEP étant de nature volontaire, certains pays pourraient toutefois ne pas faire l'objet de ce processus de suivi et d'évaluation. À ce jour, 37 des 55 membres de l'UA ont adhéré au MAEP et 21 d'entre eux ont fait l'objet d'une évaluation par les pairs.²⁹ Le MAEP est censé présenter un point de la situation de la gouvernance en Afrique lors du Sommet de l'UA de 2019.

Égalité des sexes

L'an dernier, en marge du 31^{ème} Sommet de l'UA, l'UE et l'UA ont engagé un dialogue de haut niveau sur le rôle de la femme en

tant que rouage essentiel du développement politique, social et économique, y compris pour atteindre l'ensemble des ODD. Les deux blocs ont réaffirmé qu'ils étaient déterminés à intensifier leurs efforts en faveur de l'égalité des sexes et du renforcement des capacités des femmes et à accentuer les mesures déjà prises dans ce domaine. En interne, les deux organisations abordent l'égalité des sexes dans le cadre de leurs réformes institutionnelles et en tant que priorité politique.

L'UA considère l'égalité des sexes comme un droit humain fondamental et une composante essentielle de l'intégration régionale, de la croissance économique et du développement social. Elle a fait de la période 2010-2020 la « Décennie des femmes africaines » et a pris d'importantes mesures pour sensibiliser davantage ses institutions à la problématique hommes-femmes, en donnant notamment suite aux critiques formulées lors d'une enquête interne de 2018. Plusieurs pays d'Afrique ont adopté des lois et des amendements constitutionnels pour interdire ou du moins enrayer la violence sexiste. L'examen à mi-parcours de la Décennie des femmes africaines³⁰ a néanmoins confirmé que le grave problème de la violence sexiste se perpétuait sur l'ensemble du continent à cause de l'acceptation culturelle, du manque de protection juridique des femmes et d'une application laxiste de la loi. Sur le plan politique, on constate des avancées dans la représentation et la participation des femmes. Le nombre de députées a augmenté dans des pays comme le Rwanda, le Sénégal et l'Afrique du Sud.³¹ En octobre 2018, l'Éthiopie a désigné un nouveau gouvernement paritaire, dans lequel on trouve pour la première fois une femme ministre de la défense nationale et une nouvelle ministre de la paix. Malgré ces exemples marquants, rares sont les femmes chefs d'État ou de gouvernement et les femmes ministres des affaires étrangères.

L'UA considère l'égalité des sexes comme un droit humain fondamental et une composante essentielle de l'intégration régionale, de la croissance économique et du développement social.

L'UE s'est par ailleurs engagée à promouvoir l'égalité des sexes dans ses États membres et dans le reste du monde. En septembre 2017, l'UE et les Nations unies ont lancé l'initiative Spotlight, un partenariat mondial et multipartite visant à éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, qui leur a permis de collaborer étroitement avec plusieurs pays d'Afrique, dont le Libéria, le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda et le Zimbabwe. Des activités conjointes sont prévues avec l'Union africaine. Les programmes qui seront menés en Afrique tout au long de 2019 seront axés sur la violence sexuelle et sexiste et sur les pratiques néfastes (les mutilations génitales féminines, entre autres).

Dans l'UE, la Commission européenne a défini un cadre d'engagement stratégique 2016-2019 pour l'égalité des sexes,

L'UA et le genre

L'Union africaine s'apprête à présenter sa Stratégie pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes en marge du Sommet de l'UA, en février 2019. La Commission de l'UA publiera un rapport annuel sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie et sur l'alignement de ses programmes, activités, fonds et rapports au regard des objectifs fixés. Elle fera également rapport sur les progrès accomplis dans la rationalisation des plates-formes politiques sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, conformément aux réformes institutionnelles en cours. Un élément clé de cette stratégie sera le suivi et le reporting de la mise en œuvre, par les États membres de l'UA, de la Déclaration solennelle sur l'égalité des sexes en Afrique (2004). Ce suivi et ce reporting se feront au moyen d'un « tableau de bord du genre » qui sera présenté pour la première fois au Sommet de l'UA en février 2019, puis tous les deux ans.

La question de la parité hommes-femmes est au cœur de plus vastes réformes institutionnelles amorcées par l'UA. Cela s'est traduit par une décision de l'Assemblée de l'UA appelant à la parité hommes-femmes au sein du personnel de l'UA d'ici 2025. Pour atteindre cet objectif, la Commission de l'UA a validé un plan en cinq volets : (i) la révision des accords de siège existants, du statut et des règlements du personnel ainsi que l'élaboration de directives afférentes à l'égalité des sexes sur le lieu de travail ; ii) l'instauration de systèmes administratifs soucieux de l'équité entre les hommes et les femmes, y compris au travers de services et conditions de travail flexibles ; (iii) la mise en place de processus de ressources humaines ciblés pour améliorer les pratiques actuelles de recrutement, de nomination, de promotion et de rétention du personnel ; (iv) une attention particulière pour l'évolution professionnelle des femmes; et v) la mise en place des systèmes de gestion et de suivi nécessaires pour surveiller les avancées et affecter des budgets à la réalisation de l'objectif.

L'attachement à la parité au sein des institutions de l'UA a suscité un plus vaste débat sur l'importance des femmes dans les OSP de l'UA, en augmentant notamment la participation et la désignation de femmes à des postes de direction. Lors de son sommet extraordinaire de novembre 2018, l'UA a en outre décidé de continuer à appliquer la parité hommes-femmes au niveau des Commissaires, et dorénavant entre les postes de Président et Vice-président.³²

Semiha Abdulmelik, ex-responsable principale des affaires politiques, Commission de l'Union africaine

assorti d'un plan d'action visant à réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes. Au-delà de ses frontières, l'UE a réaffirmé son attachement à faire de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes une priorité et un moteur essentiel du développement durable. Pour y parvenir, elle a élaboré le Plan d'action sur l'égalité des sexes 2016-2020 (GAP II) : l'UE et ses États membres ont ainsi un cadre pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles dans les pays partenaires ainsi que dans les enceintes internationales. Avec le GAP II, l'UE dispose d'un puissant outil pour impulser un changement de culture institutionnelle et intégrer systématiquement la question de l'égalité des sexes dans ses divers instruments et politiques. On a pu constater que les instances dirigeantes s'approprièrent et emmenaient davantage les engagements pris dans le cadre du GAP II, et qu'en leur sein, les institutions soutenaient davantage l'intégration transversale de la dimension genre. Mais beaucoup reste à faire pour atteindre l'objectif d'intégrer la dimension genre dans 85% de toutes les nouvelles initiatives de l'UE d'ici 2020, en accordant une attention particulière aux domaines prioritaires de la sécurité et des migrations.

L'année 2019 marquera le coup d'envoi des préparatifs du troisième plan d'action pour l'égalité des sexes, à la lumière des leçons apprises et en s'attendant aux défis restants. Le soutien à l'égalité et aux droits de la femme sera l'une des principales priorités thématiques de la présidence finlandaise du Conseil de l'UE, au second semestre 2019.

En décembre 2018, l'UE a lancé sa nouvelle « approche stratégique en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité ». Cette initiative faisait suite à l'examen, une année durant et sous la direction du Conseiller principal de l'UE / SEAE sur les questions relatives à l'égalité des sexes, de « l'approche globale pour la mise en œuvre

par l'UE des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité ». Ce pourrait être l'occasion d'accroître les synergies avec le plan d'action de l'UE pour l'égalité entre les sexes, en matière de suivi commun et de reporting notamment, conformément aux indicateurs de la résolution 1325. Pour l'heure, le plan d'action de l'UE pour l'égalité des sexes et son approche de l'agenda en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité, bien qu'intimement liés d'un point de vue conceptuel, sont plutôt séparés d'un point de vue institutionnel entre le SEAE et la Commission. L'approche stratégique récemment adoptée en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité devrait en partie remédier à cette séparation.

La question de la santé et des droits sexuels et reproductifs (SDSR) fait partie intégrante de toute action en faveur de l'égalité des sexes. Que ce soit en Europe ou en Afrique, la question divise, mais elle pourrait également fédérer une action en faveur de la santé, des ressources et des droits de la femme. On célébrera en 2019 le 25^{ème} anniversaire de la Conférence internationale sur la population et le développement, un événement phare de la promotion de l'égalité des sexes et de la SDRS en tant que droit humain. Au même moment, les négociations sur le post-Cotonou et le CFP détermineront le volume des futurs investissements dans la SDRS, au profit ou au détriment de la poursuite des avancées obtenues dans ce domaine.

Le prochain budget de l'UE sera-t-il sensible à l'égalité des sexes et fournira-t-il les moyens nécessaires à la concrétisation des engagements pris ? L'actuelle proposition de CFP contient peu de références explicites à l'égalité des sexes en tant que priorité politique essentielle, et ne donne aucun détail sur les modalités d'intégration interne ou externe de la dimension genre.

Changement climatique

Quand la COP24, réunie à Katowice en décembre 2018, est parvenue, à l'issue d'âpres négociations mi-figue, mi-raisin, à adopter un règlement pour donner vie à l'Accord de Paris (un « rulebook » dans le jargon onusien), on a bien compris que la mise en œuvre des objectifs de Paris serait compliquée. Au rythme actuel, on ne parviendra pas à maintenir l'élévation de température en dessous de 2 degrés Celsius, et encore moins à atteindre l'objectif de 1,5 degré Celsius. Le dernier rapport en date du GIEC prévient qu'à défaut de mesures radicales, le réchauffement de la planète deviendra irréversible.³³ L'objectif d'allouer 100 milliards de dollars par an à l'action climatique exige que l'on trouve de nouvelles contributions avant 2020. Le Sommet des Nations Unies sur le climat, qui se tiendra en septembre 2019, marquera une étape importante sur ces deux fronts.³⁴ Le renforcement et la reconstruction des alliances, y compris entre des groupes d'Europe et d'Afrique, doivent être une priorité en 2019 pour maintenir l'Accord de Paris sur la bonne trajectoire et donner plus d'ambition aux actions futures. L'UE a besoin de l'Afrique pour y parvenir dans un forum onusien sur le climat qui ne fonctionne que par consensus.

La mise en œuvre de l'accord de Paris nécessitera un dialogue plus large et plus approfondi sur le changement climatique entre l'Afrique et l'UE

L'indice de vulnérabilité au changement climatique 2018 parle de « risque extrême » pour deux tiers des villes africaines.³⁵ Les conséquences font réfléchir, tant pour le bien-être humain que pour les voies de développement. Sur le plan politique, l'Agenda 2063 de l'UA conditionne la réalisation du potentiel africain à une action pour le climat. Mais les effets du changement climatique n'étant pas les mêmes d'une région, voire d'un pays à l'autre, les pays ne parviennent pas à s'entendre. Certes, certains pays sont disposés à contribuer aux efforts d'atténuation dans la mesure de leurs moyens, mais c'est l'adaptation qui pose réellement problème, faute de financements pour les initiatives de cette nature. Les dirigeants africains se sont donc mués en fervents défenseurs d'un financement climatique prévisible et adéquat pour soutenir la résilience et la mise en œuvre effective des instruments et conventions existants. Le groupe des négociateurs africains a d'ailleurs fortement insisté sur ces besoins lors de la COP24.

Pendant de nombreuses années, l'UE a soutenu à fond la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et adopté une vision stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat d'ici 2050. Plusieurs États membres de l'UE ont également montré l'exemple en adoptant des politiques nationales saines en matière de réduction des émissions. Un système de réduction des émissions ainsi qu'une législation sur les énergies renouvelables et l'énergie existent à l'échelle du

continent. La diplomatie climatique et la résilience au climat font également partie des priorités à l'ordre du jour européen. L'UE devra néanmoins faire beaucoup plus si elle veut rester chef de file de l'action climatique, car les émissions restent trop élevées en Europe.³⁷

La Commission européenne envoie un signe positif à cet égard en proposant dans son paquet CFP d'augmenter la part du budget consacrée aux initiatives climatiques, soit 25% pour la période 2021-2027. D'aucuns souhaiteraient cependant qu'elle revoie ses objectifs à la hausse, trouvant que les montants actuellement proposés ne sont pas assez ambitieux. Au-delà du financement se pose une autre question : comment l'UE et les États membres pourraient-ils travailler plus efficacement au niveau national afin de créer un environnement propice à une action politique en faveur du climat ? De plus en plus de voix s'élèvent pour demander à l'UE de présenter un budget totalement compatible avec le climat et de se désengager des combustibles fossiles.

En dehors de la coopération multilatérale et des plates-formes pour l'Europe et l'Afrique, on décèle un flux croissant d'actions en faveur du climat au niveau des villes et de la société civile. L'année 2019 offrira à ces acteurs locaux maintes occasions de se faire entendre. Deux réunions en février – le neuvième Forum urbain mondial (FUM) à Dubaï et le Sommet des maires du C40 à Copenhague – débattront de la durabilité environnementale et du développement urbain résilient, ainsi que des solutions climatiques à l'échelle des villes. En juin, le dixième Forum mondial sur l'adaptation et la résilience urbaine sera organisé à Bonn, en Allemagne, par le Conseil international pour les initiatives écologiques locales et la Fondation Rockefeller.

La mise en œuvre de l'accord de Paris nécessitera un dialogue plus large et plus approfondi sur le changement climatique entre l'Afrique et l'UE pour clôturer trois points depuis longtemps à l'ordre du jour : définir un financement prévisible et les modalités de financement, trouver un juste équilibre entre le soutien aux stratégies d'adaptation et d'atténuation, et apporter un soutien équitable aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables au changement climatique. Les financements mixtes publics-privés ont certes contribué à accroître la part de financements privés dans l'action climatique, mais en privilégiant jusqu'ici les économies émergentes. C'est oublier l'adaptation climatique dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables au changement climatique, singulièrement en Afrique.

Paix et sécurité

Dans le cadre de la coopération UE-Afrique, les thèmes les plus pressants en matière de paix et de sécurité procèdent des changements institutionnels évoqués précédemment. La question de la subsidiarité est particulièrement importante dans le cas de l'UA. Du côté de l'UE, ce sont les actuels débats sur la Facilité européenne pour la paix (FEP).

Subsidiarité et sécurité

La répartition du travail entre l'UA et les CER et l'issue de leur réunion de coordination sur la subsidiarité en juillet 2019 auront d'importantes répercussions sur le maintien de la

paix et de la sécurité sur le continent africain. Les CER et les mécanismes régionaux sont des acteurs indispensables de la paix et la sécurité dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), l'ultime mécanisme de coordination continentale dans ce domaine. Encore faut-il définir le sens exact de la subsidiarité et les termes exacts de la relation entre l'UA et les CER en matière de prévention et de gestion des conflits.

Un des problèmes du moment tient à l'opérationnalisation et au déploiement de la Force africaine en attente (FAA). La FAA est un mécanisme de réponse aux conflits créé par l'UA afin de lui permettre, sur simple décision, de déployer rapidement des forces régionales en attente à des fins humanitaires ou de sécurité. Or, une seule des cinq forces régionales en attente a été déployée à ce jour, à savoir celle de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), au Lesotho, en 2017. Cela dit, d'autres dispositifs de sécurité collective ont fait leur apparition en parallèle pour contrer les menaces transnationales régionales. Par exemple la force multinationale de lutte contre Boko Haram dans le bassin du lac Tchad, ou encore la force conjointe du G5 Sahel pour combattre le crime organisé et les milices armées dans la région du Sahel.³⁸

L'apparition de ces dispositifs pose question quant au rôle et au mandat des forces en attente.³⁹ Elle fait également planer quelques doutes quant à la valeur ajoutée et à l'efficacité des systèmes et mécanismes de l'AAPS pour faire face à de nouveaux styles de conflit sur le continent, caractérisés par une guerre asymétrique impliquant des acteurs non étatiques et par des menaces transnationales ne se circonscrivant jamais à une seule et même CER.

Répercussions de la Facilité européenne pour la paix sur l'Architecture africaine de paix et de sécurité
Beaucoup d'incertitudes demeurent à propos de la FEP et de ses implications pour la collaboration euro-africaine en matière de paix et de sécurité. Une adoption sans changements majeurs aurait deux implications évidentes pour l'Afrique. Premièrement, le soutien accordé par l'UE aux efforts de paix et de sécurité africains pourrait aller au-delà du simple renforcement des capacités dans le domaine de la sécurité et du développement. En sus de la formation, des infrastructures et des équipements, l'UE pourrait dès lors fournir une assistance militaire directe et tangible, y compris sous forme d'équipements létaux. Deuxièmement, l'UE pourrait soutenir directement les capacités militaires et de défense des armées nationales des États membres de l'UA ou une collaboration militaire transnationale ad hoc entre États africains, même lorsque celle-ci n'est ni mandatée ni dirigée par l'UA. Pour l'heure, l'UE ne peut qu'acheminer des fonds pour la paix et la sécurité en Afrique avec et par l'intermédiaire des structures continentales et régionales de l'AAPS. Un schéma frustrant pour l'UE, qui considère que les processus sont trop bureaucratiques et que les retards empêchent d'agir dans l'urgence.

Quoi qu'il advienne de la proposition de FEP, il convient d'en anticiper les implications pour l'AAPS. Au rang des préoccupations figure le fait que la FEP permettrait à l'UE de rechercher directement des partenariats avec des États membres de l'UA ou des « coalitions ad hoc de volontaires », afin de promouvoir ses propres intérêts, ce qui risque de saper l'autorité

de l'UA. Il faut en particulier veiller à ce que l'UA et l'AAPS, dans lesquelles tant d'énergie et de ressources ont été investies, ne perdent ni leur autorité ni leur légitimité à imposer, faciliter et surveiller les opérations de paix sur le continent, à partir du moment où l'UE disposerait de nouveaux canaux pour financer directement des opérations, et pas toujours dans le cadre de l'AAPS.

Femmes, paix et sécurité

En octobre 2020, on célébrera le 20^{ème} anniversaire de l'emblématique résolution 1325 des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité (FPS). Les douze mois à venir offrent donc l'occasion de donner un dernier coup de pouce à la mise en œuvre de la résolution et de combattre la lenteur du processus sur le terrain, malgré des efforts louables et quelques avancées à la marge.

L'UA a récemment redynamisé son action autour de la résolution. Elle a adopté un cadre de résultats continental et déployé des efforts concertés pour renforcer la mise en œuvre et le suivi de l'agenda FPS en Afrique. Un premier rapport d'étape sur la réalisation du cadre continental sera disponible en 2019. Les enseignements livrés par ce rapport pourraient être utilisés pour appuyer le suivi des plans d'action régionaux que plusieurs CER ont adoptés pour concrétiser la résolution onusienne, notamment la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).

Ces plans d'action régionaux et nationaux confirment l'attachement de l'Afrique à la question des femmes, de la paix et de la sécurité. Au total, 23 des 55 États membres de l'UA, soit 41% d'entre eux, ont adopté des plans d'action nationaux pour concrétiser la résolution 1325, contre 74 pays, soit 38% seulement des États membres de l'ONU, ce qui signifie que le continent africain affiche un meilleur score que le monde dans sa globalité. En Europe, 17 des 28 États membres de l'UE, soit près de 61% d'entre eux, ont adopté des plans d'action nationaux afférents à la résolution 1325.⁴⁰

Si l'adoption de politiques et de plans d'action relatifs à l'agenda FPS avance bon train en Afrique, l'institutionnalisation des normes reste insuffisante et le rythme de mise en œuvre ralentit à chaque fois que manquent l'appui financier ou de solides systèmes de suivi et d'examen.⁴¹ L'agenda FPS peut difficilement enregistrer des progrès considérables dans ces conditions. Les avancées sont lentes, notamment en ce qui concerne l'implication des femmes, des associations féminines et des femmes leaders dans les processus de médiation. FemWise-Africa, parmi d'autres, s'est efforcé de combler ces lacunes.

D'autres initiatives se concentrent sur la diligence raisonnable et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels dans le cadre des opérations de paix en Afrique. À cet égard, l'UA a adopté des politiques de conduite et de discipline pour les OSP, ainsi que des politiques de prévention et de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels dans le cadre de ces opérations. L'adoption et la mise en œuvre de ces politiques par les États membres et la Commission de l'UA s'accompagnent d'autres initiatives, telles que la création d'une base de données des manquements, ainsi

que des mesures de sélection et de vérification du personnel en uniforme appelé à participer à des OSP de l'UA. Ces politiques relatives à la conduite et à la discipline font partie intégrante des efforts actuellement déployés par la Commission de l'UA pour améliorer le cadre de conformité, dans le respect de la mise en œuvre du Fonds pour la paix de l'UA, de la résolution 2320 (2016) du Conseil de sécurité des Nations Unies et des réformes globales de l'UA.⁴²

Migrations

Les migrations pèsent lourd dans les relations UE-Afrique. C'était l'un des dossiers épineux du Sommet UA-UE d'Abidjan en 2017. Les migrations demeurent un sujet de discorde, tant du côté européen qu'africain. Sur les deux continents, des pays envisagent la question de manière diamétralement opposée. Les divergences de vues et de décisions concernant le traitement des migrants et des demandeurs d'asile à l'intérieur des frontières de l'UE ont suscité un regain de tensions en Europe. C'est surtout évident dans les États du sud de l'Union européenne, davantage confrontés à l'arrivée des migrants. Certains d'entre eux ont parfois interdit l'accostage de navires transportant des migrants. Plusieurs États d'Europe centrale et orientale ont refusé de faire partie du système de partage des charges de l'UE.

Les migrations demeurent un sujet de discorde, tant du côté européen qu'africain.

Malgré ces querelles intestines, les États de l'UE sont d'accord sur la nécessité de réduire le nombre de migrants en situation irrégulière, en renforçant et en externalisant les frontières de l'UE, par exemple. Tous s'accordent également sur le fait que l'entrée légale est une décision qui relève uniquement des États membres. Vu la montée des partis d'extrême-droite et les clivages que suscite la migration irrégulière, l'Union européenne accorde désormais la priorité à des contrôles plus stricts aux frontières et à une accélération du retour des migrants en situation irrégulière sur son territoire.

La politique migratoire de l'UE à l'égard de l'Afrique repose essentiellement sur la passation d'accords bilatéraux avec les pays africains. L'UE s'investit néanmoins de plus en plus dans les processus régionaux de Khartoum et de Rabat ainsi que l'Accord de La Valette, tout en poursuivant un certain nombre d'accords bilatéraux, notamment sur le retour et la réadmission. Un futur accord-cadre global sur les migrations avec les pays ACP n'apporterait sans doute aucun changement, et risquerait même de consolider le traitement fragmenté des migrations en Afrique. Les divergences de vues sur la question des migrations au sein des deux groupes et entre ceux-ci se reflètent déjà dans les mandats de négociation pour l'accord post-Cotonou et influenceront probablement la dynamique des négociations ACP-UE en 2019.

Le discours africain sur les migrations se réfère davantage aux flux migratoires intra-africains. Comme les dirigeants africains l'ont dit

et répété en maintes occasions, les flux migratoires intra-régionaux et intra-continentaux dépassent de loin les flux à destination de l'Europe.⁴³ Certains voient en outre dans les migrations un moteur de croissance et de développement économiques. Il n'en demeure pas moins que plusieurs États continuent d'appliquer des politiques d'immigration restrictives et de limiter l'entrée des ressortissants étrangers. Le nationalisme et la xénophobie ont le vent en poupe et les expulsions de migrants se multiplient.

À la lumière des nombreux cadres mondiaux en cours de négociation – les pactes mondiaux des Nations Unies sur les migrations et les réfugiés, le successeur de Cotonou, etc. – les partenaires africains tiennent à ce que le discours et les priorités de l'Afrique y soient correctement reflétés, même s'il existe des divergences d'intérêts et de priorités entre pays africains.⁴⁴ L'Union africaine s'est récemment intéressée de plus près à la question du retour durable, de la réintégration et du développement. Afin de trouver des solutions durables aux déplacements forcés, l'UA a déclaré 2019 « Année africaine des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées ». Cela étant, de nombreux pays africains doivent encore élaborer des cadres stratégiques en matière de migrations et de développement, et il n'est pas certain que tous les États membres de l'UA tiennent réellement à ce que leur organe continental s'affirme davantage sur la question des migrations.

Sur le plan de la dynamique d'intégration, le Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé⁴⁵ et la création à Rabat de l'Observatoire africain pour la migration et le développement ont dynamisé l'agenda africain en matière de migrations. Par ailleurs, plusieurs pays africains sont en train d'ouvrir leurs frontières à d'autres ressortissants africains,⁴⁶ ce qui constituerait un premier pas vers la facilitation de la ZLECAF. D'autres pays devraient leur emboîter le pas, au titre du Protocole continental sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et le droit d'établissement. Bien que tous les États membres de l'UA n'aient pas signé les deux documents,⁴⁷ ces nouveaux cadres pourraient modifier les schémas migratoires Afrique-UE, en favorisant davantage les flux migratoires intra-africains, y compris les flux de main-d'œuvre. Ce processus d'ouverture des frontières aux ressortissants africains pourrait toutefois créer des tensions entre l'UE et l'UA en 2019 et par la suite, car il va à l'encontre des efforts déployés par les Européens pour renforcer les frontières nationales en Afrique afin de lutter contre les flux migratoires irréguliers.

Théoriquement, les plates-formes de débarquement régionales pourraient permettre un traitement « rapide » des demandes d'asile en dehors des frontières de l'UE. Tous les pays d'Afrique du Nord n'en ont néanmoins rejeté la proposition de l'UE d'héberger de telles plates-formes, même en échange d'une assistance technique et financière, car ils craignaient de devenir une zone tampon permanente. Si les pays d'Afrique du Nord ne tiennent ni à héberger des centres d'accueil pour migrants ni à réadmettre des ressortissants de pays tiers, ils ont intérêt, autant que l'UE, à renforcer la coopération en matière de contrôle aux frontières. L'Afrique du Nord accueille de plus en plus de migrants, réguliers ou irréguliers, en provenance d'Afrique subsaharienne. Et elle est donc confrontée aux mêmes problèmes de gestion des flux migratoires que l'UE. Ces pays ne seraient donc probablement pas contre un soutien logistique et technique en matière de gestion des frontières, même si les termes de la coopération avec l'UE varient d'un pays à l'autre.

Les pays qui ont des liens de coopération plus étroits avec l'UE en matière de migrations, comme la Tunisie et le Maroc, souhaiteraient engager un dialogue plus approfondi avec l'UE sur la facilitation des visas pour leurs propres ressortissants, dans le cadre du Partenariat pour la mobilité. Des négociations ont été entamées il y a quelques années avec le Maroc et la Tunisie pour arriver à un accord sur la facilitation des visas et la réadmission, mais stagnent depuis. La situation actuelle en Europe n'est guère propice à la conclusion de tels accords de libéralisation des visas. Compte tenu de leurs intérêts divergents, l'UE et ses voisins du sud auront bien du mal à trouver un agenda et des objectifs communs. Mais les relations semblent s'être légèrement améliorées, en partie grâce aux travaux amorcés lors du Sommet sur le plan d'urgence pour la Libye avec l'Union africaine, l'Union européenne et l'ONU.⁴⁸

Un sommet UE-Ligue des États arabes est prévu en 2019 pour faire avancer les discussions entre l'UE et les États du sud de la Méditerranée. Les migrations seront la grande priorité de cette rencontre.

Financement du développement

Le financement du développement a évolué rapidement au cours de ces dernières années, en termes de volumes, de sources et de mécanismes. Ce sujet reste au cœur des relations Afrique-UE. De nombreux pays africains cherchent depuis longtemps à rompre avec la dynamique donateurs-bénéficiaires de l'UE au profit d'un partenariat économique basé sur de plus fortes relations commerciales et davantage d'investissements privés et publics.

Le défi consiste à consolider les dynamiques, initiatives et institutions de l'Afrique, y compris les institutions financières publiques et privées africaines

« L'Alliance Afrique-Europe pour l'investissement durable et l'emploi » annoncée par le Président Juncker va dans ce sens. Elle a le mérite de rassembler des initiatives pertinentes récemment prises par l'UE, même si nombre d'entre elles ne sont pas nouvelles. Dans le cadre de cette nouvelle alliance, « des pactes pour la croissance et l'emploi » sont censés soutenir la transformation structurelle et la création de 10 millions d'emplois décents en stimulant les investissements du secteur privé et en favorisant un climat plus propice aux investissements. Le plan d'investissement extérieur de l'UE (PIE), avec son Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et sa garantie, sera l'un des principaux instruments mis à contribution. Il devrait d'ailleurs être renforcé dans le prochain CFP, avec la mise en place du FEDD+, un système ouvert de garanties pouvant aller jusqu'à 60 milliards d'euros. Le défi consistera à mettre en œuvre les objectifs du PIE et du FEDD+ en véritable partenariat avec une Afrique jusqu'ici peu consultée dans le processus. Il faudra en outre mobiliser les investissements de l'UE au profit de plus vastes efforts de coopération au développement, tout en consolidant la dynamique, les initiatives et les institutions de l'Afrique, y compris les institutions financières publiques et privées africaines.

La création d'emplois et la stimulation des investissements doit s'accompagner d'initiatives visant à favoriser l'acquisition de compétences. L'établissement d'un lien entre les investissements et l'éducation et les compétences requises est en effet essentiel à la promotion d'un développement inclusif et durable. Pour porter tous ses fruits, le développement des compétences devrait cibler les jeunes et les femmes. Et il devrait surtout consolider la dynamique et l'appropriation locales. D'où l'importance primordiale de la dimension partenariale des pactes pour la croissance et l'emploi proposés par la Commission européenne. Ce n'est qu'au prix d'un véritable partenariat que ces accords pourront utilement soutenir les initiatives de développement prises par l'Afrique elle-même. On risque toutefois de retomber dans une approche dirigée par les donateurs, malgré les beaux discours de la nouvelle alliance sur le partenariat. Enfin, les investissements agricoles devront être au cœur de l'alliance.

Agriculture durable et secteur agro-alimentaire

L'agriculture et le secteur agro-alimentaire occupent une place stratégique dans la création d'emplois décents, la croissance économique inclusive et le développement durable en Afrique. Comme ce secteur emploie plus de 65% de la main-d'œuvre et que la plupart des agriculteurs sont des petits exploitants, la transformation de l'agriculture peut avoir un impact considérable sur la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, tout en offrant des possibilités d'emploi à une population africaine qui croît rapidement. Si l'agriculture a vu sa production augmenter depuis l'an 2000, du fait principalement de l'extension des zones cultivées, elle souffre toujours de la faiblesse de sa productivité, du manque d'infrastructures rurales, de la fragmentation et de l'absence de compétitivité des marchés nationaux et régionaux, du manque d'investissements agricoles, de l'incohérence des politiques et d'un déficit de compétences. En Afrique subsaharienne, elle est en outre particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique, la baisse des rendements agricoles étant une conséquence inévitable des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les sécheresses et les inondations.

Le cinquième sommet UA-UE a rappelé qu'il fallait inciter le secteur privé à investir de manière durable et responsable dans l'agriculture africaine afin de relever ces défis. Le lancement à Abidjan de la plate-forme agro-alimentaire UA-UE, chargée d'encadrer un dialogue structuré entre le secteur public et le secteur privé sur les investissements, vise à renforcer la coopération entre les entreprises agro-alimentaires européennes et africaines. Pour y parvenir, une coordination devra également se dessiner avec d'autres initiatives récemment prises par l'UE, comme la fenêtre d'investissement agricole et agro-industrielle du PIE, l'initiative de financement de l'agriculture (AgriFI), la plate-forme d'entreprises durables pour l'Afrique (SB4A),⁵⁰ ainsi qu'avec la stratégie continentale agro-industrielle de l'UA.⁵¹

La Commission européenne a récemment créé la Task Force Rural Africa⁵² ; composée d'experts européens et africains, elle a pour mission de renforcer la place de l'UE dans le développement de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, des agro-industries et des secteurs économiques générateurs d'emploi en Afrique. La task

force doit proposer des politiques et des instruments novateurs, qui contribuent plus efficacement à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes et les femmes. Parmi les domaines d'intérêt particulier figurent les approches territoriales de la transformation agricole, la centralité de la gestion durable des ressources naturelles et de la résilience au climat, le soutien au commerce agricole intra-africain et la mise en œuvre de la fenêtre d'investissement agricole du PIE. La task force présentera ses recommandations en janvier 2019. Celles-ci devraient former l'épine dorsale de la composante agro-alimentaire de la nouvelle Alliance Afrique-Europe.

Et pour finir, la troisième conférence ministérielle UE-UA sur l'agriculture, prévue en juin 2019, pourrait être l'occasion de renforcer l'engagement politique et d'envisager des résultats concrets – tant au niveau des politiques que des investissements – dans l'optique d'un renouvellement de la coopération UA-UE en matière d'agriculture et de développement rural, éventuellement adossé aux recommandations de la task force. ■



Conclusion

Cela fait plus de dix ans que l'on entend parler de « l'éveil de l'Afrique ». Or, les efforts d'intégration de ce continent n'ont jamais été aussi denses qu'aujourd'hui.

De la restructuration de l'UA pour la muer en une organisation plus cohérente et plus efficace à l'autofinancement durable, en passant par la mise en œuvre de programmes continentaux en matière de paix et de sécurité notamment, et la promotion du commerce intracontinental via la ZLECAf, les pays africains redoublent visiblement d'efforts pour parvenir à l'intégration continentale et renforcer leur représentation et leurs rôles à l'échelle mondiale. Sur le plan thématique, l'UA a réitéré son attachement à l'égalité des sexes et à une représentation équitable des femmes dans ses institutions et programmes.

L'appel de l'Afrique à accroître les échanges plutôt que l'aide, de même que son partenariat avec les puissances montantes interpellent des partenaires traditionnels comme l'UE, qui vont devoir rompre avec leurs approches traditionnelles, basées précisément sur l'aide. Mais on sait que les vieilles habitudes

ont la vie dure. Ni l'UE, ni les États africains eux-mêmes ne sont prêts à sortir du train-train habituel pour remplir une page blanche.

Les processus d'intégration continentale et régionale de l'Afrique se satisfont de moins en moins de la fragmentation des cadres et des relations politiques avec l'UE. Consciente de cet héritage, l'UE cherche dorénavant à établir un partenariat politique renforcé avec « l'Afrique dans son ensemble », mais ce qu'elle offre aujourd'hui à l'Afrique demeure fragmenté et incomplet.

L'UE cherche à approfondir ses relations avec l'Afrique, par le biais de sa stratégie globale 2016, par exemple, ou encore de la déclaration commune du Sommet UA-UE 2017 à Abidjan. Tout récemment, elle a pris des mesures concrètes pour établir ce que Juncker a appelé « un partenariat d'égal à égal » dans son discours sur l'état de l'Union. Compte tenu de la persistance avec laquelle l'UE martèle que le renforcement de son partenariat politique avec l'Afrique est un de ses objectifs de politique étrangère, son choix de garder le format ACP-UE comme cadre global pour régir ses relations futures avec l'Afrique paraît pour le moins incongru. Sur le plan de la politique étrangère, l'intérêt de l'UE paraît évident, à savoir régionaliser des relations actuellement émiettées avec l'Afrique, tout en maintenant les structures du système ACP en place pour garantir une certaine continuité. Il s'ensuit que la négociation du successeur de Cotonou s'appuiera sur un accord de fondation commun, complété par des protocoles régionaux distincts pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Dans le même temps, l'UE a réaffirmé sa volonté de revitaliser la stratégie commune Afrique-UE, bien que cet accord reste une « déclaration politique » non contraignante.

Le suivi du Sommet UA-UE 2017 à Abidjan et la préparation des négociations post-Cotonou ont par ailleurs révélé d'importantes fractures entre États africains. Penser et agir au niveau continental est un pas que nombre d'entre eux ne s'autorisent pas encore à franchir, comme en témoigne leur réticence à mandater clairement l'UA pour négocier le successeur de Cotonou en leur nom. Résultat : le cadre ACP-UE fait une fois encore office de point de départ et de principe d'organisation pour le successeur de Cotonou, alors que c'est en contradiction avec les réalités géopolitiques et les dynamiques régionales contemporaines.

Tout ceci montre que l'UA est à la croisée des chemins. Les institutions panafricaines et régionales n'ont évidemment que le pouvoir que veulent bien leur accorder leurs États membres. On ne sait pas trop quelle mission les États membres envisagent pour l'UA en ce qui concerne leur représentation dans des partenariats juridiquement contraignants. Ce qui ne diminue en rien leur attachement à poursuivre l'intégration continentale. L'Afrique est le théâtre de grands débats autour de la réforme institutionnelle et du financement de l'UA, de la ZLECAf et de l'approfondissement des partenariats avec un nombre croissant d'acteurs mondiaux tels que la Chine. Ils sont le signe manifeste des efforts déployés, aujourd'hui plus que jamais, par l'Afrique, pour favoriser l'intégration continentale. ■

NOTES

1. Commission de l'Union africaine / Organisation de coopération et de développement économiques (2018), *Dynamiques du développement en Afrique 2018 : croissance, emploi et inégalités*
2. Parmi lesquelles figurent la Stratégie globale de l'UE (2016), le Consensus européen pour le développement (2017), la Politique européenne de voisinage révisée, l'Accord de partenariat ACP-UE et la Stratégie commune Afrique-UE.
3. Commission européenne (2018), *Vers la conclusion rapide d'un accord sur un budget à long terme pour les priorités de l'Europe*, COM(2018) 814.
4. Comme l'a déclaré Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité : « Nous proposons un budget de 123 milliards d'euros pour l'action extérieure de l'Union européenne au cours des sept prochaines années, soit une augmentation de 30%, ce qui représente un investissement sans précédent dans notre action à travers le monde. Plus de ressources, pour plus d'action en étant un acteur fiable, prévisible et coopérant sur la scène mondiale – voilà exactement ce que nos citoyens et nos partenaires attendent de nous en cette époque troublée. C'est reconnaître la valeur ajoutée du travail de l'UE en matière de politique étrangère. Nous pouvons avoir collectivement un impact qu'aucun État membre ne pourrait avoir individuellement dans le monde actuel. »
5. Trois quarts de l'IVDCI seraient acheminés via le pilier géographique afin de soutenir la coopération politique avec les pays et les régions partenaires. Ce montant sera probablement complété par des fonds provenant des deux autres piliers (axe thématique et réponse rapide), ainsi que du coussin des priorités et des défis émergents.
6. Commission européenne (2018), *Vers une architecture financière plus efficace pour les investissements hors de l'Union européenne*, 12 septembre, COM(2018) 644 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0644>
7. Déclaration franco-allemande de Meseberg : Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité. 19 juin 2018. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/evénements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/actualites-europeennes/article/europe-declaration-commune-de-la-france-et-de-l-allemande-19-06-2018>
8. Sur la base des priorités définies par le Conseil de l'UE lors de ses sommets de 2016 et 2017 à Bratislava, Rome et Salzbourg.
9. La Facilité africaine pour l'Afrique est le principal instrument dont dispose l'UE pour s'atteler aux questions de paix et de sécurité en Afrique. Il est financé à partir du FED et appuie à la fois des OSP menées par les Africains et des actions de renforcement des capacités et de renforcement institutionnel dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS).
10. Le mécanisme Athena finance certaines dépenses communes liées aux opérations militaires de l'UE.
11. Commission européenne (2018) *Un budget de l'UE pour l'avenir : défense*.
12. Le premier rapport de Kagame sur les réformes institutionnelles de l'UA, « The Imperative to Strengthen the Union: Report on the Proposed Recommendations for the institutional Reform of the African Union » a été publié en janvier 2017.
13. Pour un aperçu des prises de position britanniques et européennes, voyez 'The Brexit negotiations: Who thinks what'.
14. Voyez également, Paratllathe, K. and Vanheukelom, J. (2018), *Financing the African Union: On Mindsets and Money*. PEDRO/ECDPM
15. Les Communautés économiques régionales sont des groupements régionaux d'États africains ; elles sont considérées comme des éléments constitutifs de l'Union et, à terme, de l'intégration continentale.
16. Un certain nombre de textes, de cadres et de mécanismes juridiques régissent les relations entre l'UA et les CER, notamment le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, l'Acte constitutif de l'UA et le Protocole sur les relations entre l'UA et les CER.
17. Institute for Security Studies (2017), *AU Reforms: The Challenge of Clarifying the Roles of the AU and RECs*.
18. Pour un aperçu des défis rencontrés dans l'application du principe de subsidiarité dans les zones africaines où sévissent de violents conflits, voyez Desmidt, S. and J. Vanheukelom (2018), *Regional Peace and Security Architectures in Africa: A Reality Check*. PEDRO/ECDPM
19. Union africaine (n.d.), CFTA: Continental Free Trade Area. <https://au.int/en/ti/cfta/about>
20. Au mois de novembre 2018, sept États membres de l'UA avaient ratifié la ZLECAF.
21. Union africaine (2018), *Décision sur la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF)*
22. Doc. Assembly/AU/3(XXXI), Trente-et-unième session ordinaire, 1-2 juillet.
23. Commission européenne (2018), *Communication relative à une nouvelle alliance Afrique - Europe pour un investissement et des emplois durables: hisser notre partenariat pour l'investissement et l'emploi au niveau supérieur*. 12 septembre, COM(2018) 643 final.
24. Carlos Lopes (2018), *The Untapped Potential of EU- Africa Trade*. Project Syndicate, 22 October.
25. Medinilla, A. and J. Bossuyt (2018), *Charting the course to 2020: Fundamental choices for the negotiation of a future ACP-EU partnership*.
26. Voyez le communiqué conjoint de l'Union européenne et des Nations Unies intitulé « A renewed partnership in development », https://eeas.europa.eu/delegations/japan/51272/joint-communication-between-european-union-and-united-nations-renewed-partnership-development_en
27. Voyez le communiqué conjoint de la 3ème réunion trilatérale Union africaine – Union européenne – Nations Unies, New York, 23 septembre 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-5882_en.htm
28. Le FPHN de juillet 2019 sur le développement durable mettra l'accent sur l'autonomisation des personnes, la garantie d'inclusivité et d'égalité, et l'examen de l'ODD 16 (sociétés pacifiques, justes et inclusives) et de l'ODD 10 (réduction des inégalités), entre autres objectifs. En septembre 2019, le FPHN se réunira pour la première fois sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations Unies. Lors de ce sommet quadriennal consacré à l'Agenda à l'horizon 2030, les chefs d'État et de gouvernement fourniront des orientations politiques de haut niveau sur l'agenda et sa mise en œuvre, identifieront les progrès et les défis qui se font jour et impulseront de nouvelles actions pour accélérer la mise en œuvre.
29. Union africaine (2017), *Assembly/AU/Dec. 631 (XXVIII)*, 28ème Session ordinaire de l'Assemblée générale de l'Union, les 30-31 janvier, Addis-Abeba.
30. Gruzd, S. and Y. Turianskyi (2018), *Africa: APRM@15: Has African Governance come of Age?* <https://allafrica.com/stories/201802070636.html>
31. *Make Every Woman Count* (2016), *African Women's Decade 2010-2020: Mid-Term Review*.
32. Banque mondiale (2018), *Proportion of Seats Held by Women in National Parliaments (%)*, consulté en octobre 2018, <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS>
33. Commission de l'Union africaine (2018). *11th Extraordinary Summit Summary of Key Decisions*. 18 November. <https://au.int/en/pressreleases/20181118/11th-extraordinary-summit-summary-key-decisions>
34. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2018), *Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C*. www.ipcc.ch/report/sr15/
35. International Institute for Sustainable Development (2018), *UN Secretary-General Looks Forward to 2019 Climate Summit to Mobilize Climate Action, Finance*. 2 October. <http://sdg.iisd.org/news/un-secretary-general-looks-forward-to-2019-climate-summit-to-mobilize-climate-action-finance/>
36. The South African (2018), *Climate Change: Eight African Cities Named in Top 10 "Extreme Risk" Zones*. 14 November. <https://www.thesouthafrican.com/climate-change-vulnerable-african-cities/>
37. Commission européenne (2018), *Communication intitulée « Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat. »*, COM(2018) 773 final
38. Agence européenne pour l'environnement (2018), *Air pollution still too high across Europe*, 29 October 2018, <https://www.eea.europa.eu/highlights/air-pollution-still-too-high>
39. La Force multinationale mixte est composée du Nigéria, du Cameroun, du Niger, du Bénin et du Tchad. Le G5 est composé de forces originaires du Burkina Faso, du Niger, de la Mauritanie, du Tchad et du Mali. Pour plus d'informations sur ces forces, voyez ICG (2017), *Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire et Sawadogo, W. A. (2017), Can the Joint Task Force Against Boko Haram Stay the Course?* 13 January. <https://issafrica.org/iss-today/can-the-joint-task-force-against-boko-haram-stay-the-course>

40. Institute for Security Studies (2018), Discussions Around the African Standby Force Gain Momentum. 1 October. <https://issafrica.org/pscreport/on-the-agenda/discussions-around-the-african-standby-force-gain-momentum>
41. Ce chiffre inclut le Royaume-Uni.
42. Voyez Abdullah, H. J. (2017), Women and the African Peace and Security Architecture. African Peacebuilding Network; et Hudson, H. (2017), The Power of Mixed Messages: Women, Peace, and Security Language in National Action Plans from Africa. Africa Spectrum, 52(3): 3-29
43. Les informations relatives aux efforts déployés par l'UA pour renforcer son cadre institutionnel afin de s'attaquer au problème de l'exploitation et des abus sexuels et pour la conduite et la discipline dans le cadre des OSP ont été fournies par Semih Abdumelik, responsable principale des affaires politiques à l'UA.
44. Voyez Sommet UA-UE (2017), Déclaration commune. AU-EU/Decl.1(V), et Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (2018), Les parties prenantes réitèrent la position de l'Afrique sur les migrations internationales, 22 juin.
45. Idem
46. Union africaine (n.d.), Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé et Plan d'action (2018-2027). Document complet en anglais : https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-english_revised_migration_policy_framework_for_africa.pdf Synthèse en français : <https://au.int/sites/default/files/documents/35316-doc-au-mpfa-executive-summary-fr.pdf>
47. En octobre 2018, l'Éthiopie a annoncé qu'elle instaurerait une entrée sans visa pour les voyageurs africains, tandis que d'autres pays (comme le Maroc) limitaient les voyages de certains ressortissants de la CEDEAO.
48. Au moment où est rédigé ce document, 49 États membres de l'UA ont signé la ZLECAf, alors que seuls 32 ont signé le Protocole de libre circulation. En fait, tous les pays d'Afrique du Nord se sont abstenus de signer le Protocole de libre circulation en raison d'inquiétudes concernant les flux migratoires de main-d'œuvre. Les pays d'Afrique du Nord ont plaidé pour un processus graduel qui leur laisse plus de temps pour analyser les implications du protocole.
49. Créée lors du cinquième sommet UA-UE à Abidjan, la task force UA-UE-Nations Unies sur les migrations, s'occupe de la situation des migrants bloqués en Libye. Elle s'emploie avec les États membres concernés à augmenter le nombre de retours, en collaboration avec les autorités libyennes et la communauté internationale.
50. EU-Africa Business Forum (2017), SB4A: Sustainable Business for Africa Platform. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sustainable-business-for-africa_fr.pdf
51. Union africaine (n.d.), Continental Agribusiness Strategy: Driving Africa's Growth. https://au.int/sites/default/files/documents/33005-doc-continental_agribusiness_strategy_synthesis-eng.pdf
52. Commission européenne (2018), "Commission Creates Task Force Rural Africa to Focus on Development Role of Food and Farming". 27 February. https://ec.europa.eu/info/news/commission-creates-task-force-rural-africa-focus-development-role-food-and-farming-2018-feb-27_en

Remerciements

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 : Tasnim Abderrahim, Cecilia d'Alessandro, San Bilal, Bruce Byiers, Noemi Cascone, Mariella di Ciommo, Matthias Deneckere, Sophie Desmidt, Emmanuel De Groof, Jacque Dias, Volker Hauck, Hanne Knaepen, Anna Knoll, James Mackie, Vera Mazzara, Alfonso Medinilla, Virginia Mucchi, Francesco Rampa, Andrew Sherriff, Sanne Thijssen, Jan Vanheukelom, Pauline Veron, et Sean Woolfrey pour leurs apports et commentaires.

Communication : Valeria Pintus
 Rédaction : Michelle Luijben
 Mise en page : Yaseena van't Hoff, Claudia Backes
 Infographies : Yaseena Chiu-van't Hoff (page 4 et 8 et Philipp Sanderhoff (page 20)
 Production: Claudia Backes
 Photos: page 2: Unesco, page 11: Carmen Torres, page 17: C. Schubert/Flickr

Sigles et abréviations

AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité	GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique	IVDCI	Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (UE)
APE	Accord de partenariat économique	MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	ODD	Objectifs de développement durable
CER	Communauté économique régionale	ONU	Organisation des Nations Unies
CFP	Cadre financier pluriannuel	OSP	Opération de soutien à la paix
FAA	Force africaine en attente	PIE	Plan d'investissement extérieur (UE)
FED	Fonds européen de développement	PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
FEDD	Fonds européen pour le développement durable (ainsi que le FEDD+)	SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
FEP	Facilité européenne pour la paix	SEAE	Service européen pour l'action extérieure
FPS	Femmes, paix et sécurité	UA	Union africaine
FPHN	Forum politique de haut niveau (ONU)	UE	Union européenne
HR/VP	Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Vice-présidente de la Commission européenne	ZLECAf	Zone de libre-échange continentale africaine

PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS EN 2019

