

Des moyens à la hauteur des priorités



James Mackie, Matthias Deneckere et Greta Galeazzi

Le présent document tente de cerner les principaux débats attendus en 2017 et au-delà et d'en esquisser la toile de fond. Le but n'est pas tant d'en prédire l'issue que de les resituer dans le cadre des relations Afrique-UE à l'intention d'un éventail d'acteurs aussi large que possible.

Relations Afrique-Europe : le contexte évolue, les priorités changent

Il se pourrait que 2016 marque le début d'un changement de cap dans les relations entre l'Afrique et l'Europe, confrontés à des défis majeurs qui rejaillissent sur leurs relations bilatérales. Des difficultés financières persistantes, la guerre en Syrie et en Irak et la menace terroriste à travers le monde poussent les deux continents à durcir le ton, à confiner leur politique étrangère à leurs propres intérêts et à ne plus chercher le compromis. L'élection de Donald Trump en tant que 45^{ème} président des États-Unis pourrait également modifier la donne géopolitique actuelle en reléguant l'Union européenne (UE) et l'Afrique en bout de table dans les grandes discussions planétaires.

L'Europe elle-même peine à trouver des réponses consistantes à ses multiples défis, au premier rang desquels la migration irrégulière et les déplacements forcés résultant des conflits et des crises prolongées dans son voisinage et au-delà. Ces crises et conflits ont conduit l'UE à revoir sa politique étrangère et brouillé les cartes entre sécurité intérieure et extérieure, au regard de la sécurité aux frontières et du terrorisme, notamment. Dans l'ensemble, l'UE se recentre plus explicitement sur ses intérêts. Pour preuve, le « principe de pragmatisme » qui sous-tend sa nouvelle stratégie globale dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Le tout - sur fond de crise existentielle - à la suite du référendum par lequel le Royaume-Uni a choisi de quitter l'UE. Les populations européennes attendent de l'Europe qu'elle leur démontre sa valeur ajoutée, tandis que les regards se tournent avec inquiétude vers l'élection présidentielle française et les élections générales en Allemagne et aux Pays-Bas en 2017, si elles devaient confirmer la montée de l'euroscepticisme et du populisme.

L'Afrique aussi doit relever des défis, elle qui est en proie aux conséquences de violents conflits, du fort taux de chômage chez les jeunes et de la migration. Dans ce contexte, l'Union africaine (UA) cherche à consolider son profil d'acteur crédible et autonome. À l'instar de l'Europe, l'Afrique doit honorer de nouveaux engagements internationaux, tels que les objectifs de développement durable (ODD) – également appelés « objectifs mondiaux » – ainsi que le programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du

développement. Pour ce faire, elle aura besoin de nouveaux mécanismes de coopération alignés sur l'évolution de ses relations avec ses partenaires. Au demeurant, s'agissant des migrations, l'Europe semble pour une fois avoir plus besoin de l'Afrique que l'inverse.

L'année à venir offre diverses occasions d'adapter la politique et la pratique européennes et africaines à ces nouvelles priorités et à l'évolution du contexte et de compenser les lignes dures par une coopération plus pragmatique. La proposition de révision du Consensus européen pour le développement est l'une de ces occasions. Le processus d'évaluation à mi-parcours du Cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE et des instruments de l'action extérieure en est une autre. Les conclusions de ces examens nous donneront par ailleurs une idée des prochaines priorités budgétaires de l'UE. Enfin, le cinquième sommet UE-Afrique est prévu pour novembre 2017 en Côte d'Ivoire, après que l'UA aura nommé un nouveau collège de commissaires.

Au regard de ce qui précède, nous analyserons dans la suite de ce document une partie des choix politiques qui sous-tendent les questions apparemment techniques du financement du développement et de la coopération UE-Afrique. Nous commencerons par envisager les possibilités d'adaptation de la politique et de la pratique de l'action extérieure de l'UE aux défis contemporains, au travers notamment du réexamen des instruments financiers de l'UE. Notre attention se portera ensuite sur le cinquième sommet UE-Afrique, qui sera l'occasion de faire avancer les priorités européennes et africaines en matière de migrations, de paix, de sécurité et de problèmes liés à la jeunesse. En troisième lieu, nous examinerons les efforts qui sont entrepris afin d'assurer une plus grande autonomie financière de l'UA ainsi que leur capacité à concrétiser les promesses de l'Agenda 2063, la vision d'avenir de l'UA. Enfin, nous creuserons la question du financement du développement afin d'étudier les synergies et les défis qui entourent la mobilisation de nouvelles ressources publiques et privées. Pour illustrer notre propos, nous aborderons des questions-clés liées à la promotion d'une agriculture durable en Afrique, y compris au niveau de l'établissement d'un lien entre sécurité alimentaire et financement du climat.

Adapter l'action extérieure de l'UE aux nouveaux défis et engagements



Mise en œuvre du Programme 2030 : toujours en chantier

Adoptés en 2015, les ODD constituent désormais le principal cadre de coopération et de développement internationaux : un cadre innovant par son programme intégré, qui recouvre à la fois les politiques internes et externes et les domaines thématiques traditionnels. Pour traduire la belle et grande déclaration d'intention des ODD dans les faits, l'UE va toutefois devoir adapter ses politiques et ses pratiques. Le programme d'action d'Addis-Abeba de 2015 nous donne une idée de la façon dont les ODD pourraient être mis en œuvre et le financement du développement mis en place.

La stratégie globale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité, présentée en juin 2016 par la haute représentante Federica Mogherini, semble de bon augure car elle pourrait servir de tremplin à la mise en œuvre des ODD.^{1, 2} Le Conseil européen s'est félicité de cette stratégie, mais ne l'a pas encore approuvée. Il sera intéressant de voir quels soutiens elle sera à même de trouver au sein des institutions européennes concernées, car il s'agit essentiellement d'une initiative de Mogherini, fut-ce à l'invitation du Conseil.

Dans la même veine, deux processus imbriqués occuperont une place essentielle d'un bout à l'autre de 2017 : la définition des mesures prises par l'UE pour réaliser les ODD et la révision du Consensus européen pour le développement. Le commissaire européen et vice-président Frans Timmermans a préparé une communication sur la mise en œuvre des ODD, qui a été publiée en novembre 2016.³ Cette communication décrit les moyens par lesquels l'UE compte incorporer le Programme 2030 dans ses politiques internes et externes. Elle souligne le fait que l'UE entend intégrer les ODD dans toutes ses politiques et initiatives. Qui plus est, à partir de 2017, l'UE établira régulièrement des rapports d'avancement avec les États membres, conformément au principe de subsidiarité. Enfin, elle compte engager des consultations afin de définir une vision à plus long terme, dans la perspective de l'après-2020.

De nombreux pays africains attacheront d'autant plus d'importance au deuxième processus, la révision du Consensus européen pour le développement, puisque ce document a cadré la coopération au développement de l'UE durant dix ans. Sa révision s'avère aujourd'hui impérative pour aligner la politique de développement de l'UE sur les ambitions du nouvel agenda mondial. La Commission a publié sa proposition de consensus européen révisé⁴ en même temps que sa communication sur la mise en œuvre des ODD. Elle est désormais ouverte à discussion au sein des États membres

et du Parlement européen. La communication appelle l'UE et les États membres à améliorer la coopération au développement : à « faire plus, mieux et différemment ». Elle invite par exemple les institutions européennes et les États membres à travailler en plus étroite coordination, sur la base d'analyses partagées, de stratégies communes, de programmation conjointe et de co-financements. Les fonds fiduciaires de l'UE sont mentionnés comme vecteurs de mise en commun des ressources. Le souci du résultat et l'amélioration du reporting figurent parmi les autres changements recherchés, ce qui confirme la tendance aux dépenses circonspectes, détectée lors de l'examen à mi-parcours du CFP.

La proposition de révision fait également la part belle à l'engagement du secteur privé et aux investissements dans le développement. Parfois critiqués et ridiculisés, les partenariats public-privé et d'autres formes de financements mixtes affichent un bilan mitigé. Les montants en jeu et la kyrielle d'activités requises pour atteindre les ODD requièrent toutefois la participation d'acteurs privés. La communication les considère comme des partenaires-clés du développement. Elle considère le Plan d'investissement extérieur (PIE) européen comme le modèle d'une aide publique au développement (APD) mise au service de la mobilisation d'autres sources de financement.

De nouvelles priorités sont également proposées, telles que le genre, la jeunesse, la migration et l'énergie durable. Elles témoignent de l'évolution de l'environnement international et d'une considération certaine pour la coopération au développement en tant qu'outil de prévention et de résolution des conflits, de réponse aux besoins humanitaires et de promotion de la paix et de la sécurité. À cet égard, la proposition invite les institutions de l'UE et les États membres à orienter plus particulièrement leur assistance vers les États fragiles et en situation de conflit.

La communication sort des sentiers battus en mettant l'accent sur les technologies numériques au service du développement. Bien que le coût des technologies de l'information et de la communication (TIC) reste prohibitif pour de nombreux Africains et que la connectivité reste limitée sur le continent, la communication considère les TIC comme des facteurs de croissance. Sur ce point, il existe un consensus entre les institutions de l'UE et les États membres. Quelques jours à peine après la publication de la communication, le Conseil de l'UE a en effet approuvé ses propres conclusions sur l'intégration transversale des solutions et technologies numériques dans la politique de développement de l'UE.⁵

Encadré 1. Le « Brexit » et ses répercussions sur les relations entre l'UE et l'Afrique

Le Royaume-Uni a fixé un calendrier de sortie de l'UE. Le premier ministre britannique, Theresa May, a déclaré qu'elle invoquerait l'article 50 du Traité sur l'Union européenne d'ici la fin du mois de mars 2017, propos qu'une majorité de députés a approuvé à la Chambre des communes, bien que la Cour suprême soit toujours en train d'évaluer le rôle qui devrait être dévolu au Parlement. Le recours à l'article 50 marquerait l'entame des négociations entre le gouvernement britannique et l'UE. Un Brexit pourrait avoir de profondes répercussions sur les relations entre l'UE et l'Afrique. Les modalités commerciales convenues entre l'UE et le Royaume-Uni, par exemple, affecteront les pays qui sont parties à un accord de partenariat économique (APE). Si l'UE et le Royaume-Uni concluent un accord de libre-échange (ALE), les pays signataires de l'APE perdront leur accès au marché britannique, car le principe de la « nation la plus favorisée » de l'Organisation mondiale du commerce s'appliquera. En revanche, si l'UE et le Royaume-Uni établissent une union douanière, les pays signataires de l'APE conserveront leur accès au marché britannique.

Les implications du Brexit sur la coopération entre l'UE et l'Afrique restent floues. Certains pays africains ont de solides liens historiques, économiques et commerciaux avec le Royaume-Uni. Le Brexit modifiera-t-il profondément les relations entre l'UE et ces pays ? Et, accessoirement, le Brexit changera-t-il la façon dont les Africains envisagent l'intégration régionale ?

Certains pensent que le Royaume-Uni pourrait continuer à utiliser les structures de coopération au développement de l'UE, même après le Brexit.

Il est en revanche plus que probable que le Royaume-Uni alloue une part nettement plus importante de son aide publique au développement (APD) via des accords bilatéraux. Privée des contributions britanniques, l'UE devra faire face à un déficit de ressources de développement au moment précis où elle doit concrétiser les grandes ambitions des ODD et de sa stratégie globale. Pour sa part, le Royaume-Uni devrait renforcer sa capacité de décaissement afin de gérer des enveloppes d'aide bilatérale plus importantes.

La réaction négative des marchés financiers au vote de Brexit et la dévaluation de 10% de la livre britannique à la suite du référendum donnent une idée des risques encourus par l'économie britannique du fait du Brexit, bien que tous les analystes ne partagent pas cet avis.⁶ En cas de ralentissement ou d'entrée en récession de l'économie britannique, les flux d'APD pourraient chuter, que le Royaume-Uni infirme ou non son engagement à allouer chaque année 0,7% de son revenu national brut à l'aide au développement.⁷

D'aucuns affirment que le départ du Royaume-Uni ouvre de nouveaux horizons. L'UE pourrait voir dans la disparition d'un farouche adversaire à diverses formes d'intégration l'occasion de renforcer sa politique de sécurité et de défense commune (PSCD), de regrouper les ressources allouées à la sécurité et à la défense et de travailler à l'établissement d'une capacité militaire commune au sein de ses structures. Le Brexit pourrait également ouvrir la porte à des approches plus unifiées ou à une programmation conjointe en matière de coopération au développement. Plusieurs grands États membres de l'UE soutiennent ces agendas, sans parvenir toutefois à un consensus.

Réexamen et adaptation du budget de l'action extérieure de l'UE

Pour ne pas devenir une coquille vide, le Consensus européen pour le développement devrait disposer de moyens à la hauteur de ses ambitions. Or, des éléments conjoncturels grèvent lourdement les finances de l'UE : les conflits et les crises prolongées dans le voisinage de l'UE, sans parler de l'afflux de migrants et de réfugiés qui s'en sont suivis, ont poussé les instruments communautaires de financement de l'action extérieure dans leurs derniers retranchements. En 2017, deux processus corrélés permettront de mettre les instruments de l'UE au diapason des ambitions et des défis du moment. Premièrement, l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP) 2014-2020. La Commission a présenté les résultats de ce réexamen au Parlement et au Conseil européens à la fin de 2016⁸ : sur cette base, elle leur a soumis une proposition législative de révision, que les deux institutions doivent encore approuver. Deuxièmement, la préparation des rapports de l'examen à mi-parcours des instruments de l'action extérieure. Les conclusions de cet examen devraient être soumises au Conseil et au Parlement européens d'ici le mois de décembre.

Ces deux processus permettront à l'UE de recalibrer les budgets, la programmation et la mise en œuvre de ses instruments actuels. Ils pourront en outre servir de point de départ à une réflexion plus large et plus prospective sur les défis structurels auxquels se mesurent le budget et les instruments de l'UE. À ce titre, les résultats de ces discussions serviront à alimenter les discussions sur le prochain CFP, à propos duquel la Commission européenne présentera une proposition d'ici janvier 2018. Ces examens à mi-parcours seront par conséquent bien plus qu'un simple exercice technique ; les institutions de l'UE et les États membres devront impérativement dévoiler leurs priorités politiques au cours des débats.

Les crises qui perdurent dans les pays voisins de l'UE continuent de poser un réel problème aux financements communautaires. Ces crises s'entendent de moins en moins comme une péripétie dans un « parcours de développement normal ». Leurs causes profondes résident souvent dans un entrelacs de facteurs, tels que les conflits

violents, les catastrophes naturelles, la pénurie de ressources, la fragilité de l'État ou des horizons économiques bouchés. Comme le souligne le secrétaire général des Nations Unies dans son rapport magistral « Une seule humanité, des responsabilités partagées »,⁹ le caractère pluridimensionnel des situations de crises prolongées exige des donateurs qu'ils trouvent des réponses globales conjuguant l'aide humanitaire à court terme à un engagement plus structurel au travers de la consolidation de la paix, de la prévention des conflits et du développement à long terme. L'UE se doit de mieux intégrer cette approche dans sa réponse aux crises et dans ses financements. Le rapport de l'ONU remet également le doigt sur la nécessité de mieux articuler le développement et l'aide humanitaire avec d'autres formes de réponse aux crises, tout en préservant la neutralité et l'indépendance humanitaires, lorsque c'est nécessaire.

Par ailleurs, l'aide est devenue le moyen avoué d'atteindre de plus vastes objectifs de politique étrangère. Pour preuve, l'accord conclu par l'UE avec la Turquie à propos des réfugiés. Le périmètre de l'APD s'étend en outre au domaine de la sécurité.¹⁰ Les pays européens se servent de plus en plus de l'APD pour financer le coût intérieur de la crise des réfugiés.¹¹ Il convient de saluer l'intégration de l'aide dans des programmes politiques plus globaux qui tiennent compte de l'interdépendance entre sécurité et développement. Mais divers acteurs, dont certains États membres de l'UE,¹² s'inquiètent de voir l'APD détournée de son objectif premier, qui est de réduire la pauvreté. Ils ont demandé que les fonds alloués au développement soient préservés de toute instrumentalisation politique.

Les fonds fiduciaires de l'UE en sont la parfaite illustration. Ces fonds permettent à l'UE de regrouper les ressources de ses instruments avec celles des États membres, de manière à apporter une réponse souple et coordonnée à des situations d'urgence spécifiques. Des fonds fiduciaires ont été créés pour résoudre la crise en République centrafricaine, pour répondre aux déplacements forcés provoqués par le conflit syrien et, plus récemment, pour s'atteler aux causes profondes des migrations en Afrique.

Bien qu'il soit trop tôt pour dresser un bilan des fonds fiduciaires, les inquiétudes suscitées par leurs structures de gouvernance semblent

EXAMEN DES BUDGETS ET DES INSTRUMENTS

Instruments de l'action extérieure

Cadre financier pluriannuel

2016



SEPTEMBRE

La Commission présente :

- l'examen à mi-parcours du CFP 2014-2020
- des propositions législatives pour la révision du règlement du CFP



DÉCEMBRE

Le Conseil et le Parlement européens censés parvenir à un accord sur la proposition de la Commission concernant la révision du règlement du CFP.

2017



DEUXIÈME TRIMESTRE

Parachèvement des rapports d'examen à mi-parcours des instruments d'action extérieure de l'UE



FIN 2017

Présentation des rapports d'examen à mi-parcours des instruments d'action extérieure

2018



JANVIER

La Commission soumet une proposition pour l'après CFP 2020



MARS

D'éventuels amendements aux instruments / règlements sont adoptés via des actes délégués



EN MILIEU D'ANNÉE

Évaluation d'impact et propositions en vue de la prochaine génération d'instruments pour l'après-2020

2021



Début d'un nouveau CFP / d'une nouvelle génération d'instruments d'action extérieure

ecdpm

justifiées. Primo, la procédure décisionnelle des fonds fiduciaires réduit l'influence que les États membres non contributeurs peuvent avoir sur les priorités stratégiques des financements de l'UE.¹³ Secundo, le Parlement européen a souligné la nécessité d'une plus grande transparence et d'un meilleur suivi de ces fonds. Tertio, les pays partenaires ne sont associés aux décisions des fonds fiduciaires que dans une moindre mesure, ce qui risque de compromettre leur appropriation et leur fait craindre que ces fonds ne servent essentiellement les intérêts stratégiques de l'UE. Certains ne voient dans les fonds fiduciaires que des outils ad hoc qui ne résolvent en rien le manque de flexibilité et de globalité des instruments de l'UE. Qui plus est, le recours répété aux réserves d'urgence et aux instruments de flexibilité hypothèque leur disponibilité future, ce qui laisse à penser que l'UE pourrait se trouver dépourvue au moment de répondre à des événements tels que des catastrophes naturelles durant le reste de la période couverte par l'actuel CFP.

Il s'agit donc de repenser totalement les instruments de l'UE au moment où s'engagent les consultations à propos du nouveau cadre financier pluriannuel. Au travers de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), l'UE peut déjà apporter des réponses souples et rapides aux crises dépassant le cadre humanitaire, bien que le niveau d'ambition soit bridé par celui de la dotation. Certains États membres se sont prononcés en faveur d'un plus vaste et nouvel instrument de réponse aux crises, qui fusionnerait éventuellement les instruments humanitaires et de développement existants.

Tout le monde n'adhère pas à cette idée. Tant les fonctionnaires de l'UE que les organismes d'exécution relèvent le risque d'une dilution des principes humanitaires et d'une instrumentalisation de l'aide. Les milieux politiques institutionnels de l'UE ne sont guère plus emballés. Pour l'heure, les financements extérieurs de l'UE se caractérisent par une fragmentation institutionnelle. Quatre services de la Commission gèrent les fonds, chacun avec ses propres mandat, principes et modalités opérationnelles. Cette situation réduit l'appétence institutionnelle pour une intégration des instruments existants et favorise au contraire la perpétuation d'une réflexion « compartimentée » et de luttes intestines qui se soldent par des coûts de coordination élevés.

Les hautes sphères politiques militent pour une approche plus intégrée des situations de crise. En attestent la stratégie mondiale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité, ainsi que la récente communication sur les déplacements forcés, dans laquelle l'UE insiste sur l'intégration des perspectives de développement dans les réponses apportées à la crise des réfugiés. Les prochaines consultations sur le CFP pourraient profiter de cette dynamique pour remettre fondamentalement en cause l'actuelle fragmentation des instruments de l'UE. Cela dépendra dans une large mesure de la capacité de la haute représentante / vice-présidente à asseoir son leadership politique dans les diverses institutions européennes.

Autre vieux débat, celui de la « budgétisation » ou non du Fonds européen de développement (FED), autrement dit de son intégration au budget de l'UE. L'UE a progressivement pris des mesures pour aligner les règlements du FED sur ceux de ses autres instruments, essentiellement en vue de simplifier et d'harmoniser les procédures, mais aussi dans la perspective d'une éventuelle budgétisation.

Parallèlement à cette question, les débats mondiaux se penchent sur l'évolution du rôle et de la définition de l'APD et sur de nouveaux indicateurs pour la mesure des flux financiers au service du développement. S'il est vrai que les positions de certains acteurs en matière de financement du développement seront influencées par ces débats, les positions relatives à la budgétisation du FED seront probablement conditionnées par des préoccupations portant sur le budget communautaire dans son ensemble. L'inclusion du FED dans le budget en augmentera visiblement la dotation. Mais dans le climat d'austérité actuel, vu la lente reprise économique en Europe et la gageure de restaurer la confiance des citoyens dans l'Union, il y a peu de chance d'assister à une augmentation du budget de l'UE et à un renforcement du contrôle de la Commission. Les examens à mi-parcours n'apporteront aucune réponse à ces questions, mais ils pourraient dresser le portrait de l'articulation entre un FED reconstitué et les débats de l'après-Cotonou.

La budgétisation du FED rejaillirait également sur la capacité de l'UE à se présenter comme un artisan de la paix et de la sécurité. D'abord, comme les fonds du FED ne relèvent pas du budget communautaire, ils échappent aux contraintes juridiques que le Traité sur l'Union européenne impose à ce dernier. C'est ainsi que l'UE a pu utiliser les fonds du FED pour soutenir la Facilité pour la paix en Afrique, par exemple. Si le FED devait être intégré dans le budget de l'UE, celle-ci devrait trouver d'autres voies et moyens pour continuer à promouvoir la paix et la sécurité en Afrique.

La budgétisation du FED soulèverait une deuxième question connexe, celle du financement des activités entrant dans la catégorie du « renforcement des capacités en faveur de la sécurité et du développement des pays tiers » (RCSD).¹⁴ La réforme du secteur de la sécurité fait désormais résolument partie de la consolidation de la paix et du développement. Le RCSD comble une lacune dans le soutien apporté par l'UE à la réforme du secteur de la sécurité, en particulier dans le contexte des missions de formation à la PSDC. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) admet que certaines activités de réforme du secteur de la sécurité puissent être assimilées à l'APD dans certaines circonstances.¹⁵

Pour couvrir les besoins en RCSD, diverses options sont à l'étude, dans et en dehors du cadre budgétaire de l'UE : l'adaptation de la Facilité pour la paix en Afrique, l'adaptation de l'IcSP, la création d'un mécanisme regroupant des fonds à partir d'instruments existants ou encore la création d'un tout nouvel instrument.¹⁶ À court terme, la Commission propose d'élargir le champ de l'IcSP pour y incorporer les coûts du RCSD. Mais il faudra d'abord s'assurer que le budget de l'UE peut légalement servir à apporter un soutien direct à des intervenants militaires. En tout état de cause, les options à long terme devront se conformer aux contraintes imposées par le Traité et aux exigences d'éligibilité à l'APD tout en contribuant aux objectifs de développement.¹⁷

Que se passera-t-il après 2020 ? Scénarios de l'après-Cotonou

En 2016, les États membres de l'UE et le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont jeté les bases d'un débat fondamental sur l'avenir du partenariat ACP-UE au-delà de 2020. Dans une résolution d'octobre 2016, le Parlement européen marque sa préférence pour la régionalisation du cadre de coopération, conformément au principe de subsidiarité, à côté d'une relation plus politique, sans pour autant négliger les objectifs de développement.¹⁸

Après des consultations préliminaires, la Commission a publié en novembre 2016 une communication et une évaluation d'impact du partenariat, assorties d'une vision d'avenir.¹⁹ Le scénario de prédilection de la Commission serait un accord-cadre conjoint avec le groupe ACP autour de valeurs, d'intérêts et d'une coopération communs au niveau International, accompagné de partenariats régionaux distincts pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Cette différenciation, aux dires de l'UE, lui permettrait de mieux répondre aux opportunités et aux défis de chaque région.

Ce processus passera à la vitesse supérieure en 2017, puisque les États membres de l'UE vont élaborer le mandat de négociation de la Commission européenne pour ce qu'il adviendra après Cotonou. Le calendrier permet encore une discussion ouverte, éclairée et axée sur les résultats, bien que la connaissance de l'Accord de Cotonou et l'intérêt pour ce dernier se limitent essentiellement à la scène bruxelloise.

Pour sa part, le Groupe ACP devrait dévoiler sa vision du futur accord début 2017. Dans l'intervalle, les ambassadeurs ACP à Bruxelles ont esquissé à quoi pourraient ressembler les futurs objectifs du Groupe, notamment se muer en un acteur mondial efficace, dont le rayonnement dépasse l'UE, et en un réseau Sud-Sud efficace. Des organismes régionaux comme l'UA devraient également réfléchir à ce qu'ils attendent de l'éventuel successeur de Cotonou ; le sujet pourrait bien figurer à l'ordre du jour du sommet UE-Afrique.

Cette refonte du partenariat ACP-UE intervient à un moment où les défis mondiaux n'apparaissent plus comme des questions Nord-Sud. Tout le monde est concerné par les pressions démographiques, la mobilité accrue, la pénurie de ressources naturelles, le changement climatique, les nouvelles réalités géopolitiques, les dynamiques régionales et les nouvelles formes de conflit. L'universalité qui est primordiale dans le Programme 2030 change la face de la coopération et de l'aide internationales. L'UE s'attelle à certains de ces changements dans sa Stratégie mondiale de politique étrangère et de sécurité. Le fait que la stratégie ne mentionne à aucun moment le groupe ACP est révélateur de l'importance accordée au partenariat ACP-UE. Dans sa stratégie, l'UE reconnaît qu'il lui incombe de promouvoir le développement durable dans le monde, mais elle opte clairement pour une approche plus pragmatique de la coopération internationale, axée sur ses propres intérêts et des régions spécifiques.

La structure initiale de l'Accord de Cotonou, échafaudée autour de trois piliers – l'aide, le commerce et la coopération politique – s'est par ailleurs érodée au fil du temps. L'essentiel du dialogue politique et commercial s'effectue désormais en dehors du cadre ACP-UE, reléguant le partenariat à un simple instrument de coopération au développement. D'où une marginalisation de la relation privilégiée

qui s'était établie entre les ACP et l'Union européenne, chacune des parties défendant de plus en plus ses intérêts au travers d'autres instances continentales, régionales ou thématiques. La valeur politique de l'Accord de Cotonou s'est également étiolée : pour certains, la justification d'un tel partenariat, enraciné dans le passé colonial, est devenue intenable, voire indésirable.

Continuer comme avant n'est plus une option. De part et d'autre, on ne parvient cependant pas à s'accorder sur la marche à suivre. Plusieurs scénarios sont en discussion.²⁰ Certes, le résultat final dépendra des positions prises par les acteurs-clés durant la négociation et du processus politique qui en découlera, mais l'un des principaux sujets de controverse reste le financement du futur partenariat, y compris la question de la budgétisation du FED. L'UE se prononcera probablement sur ce point à la lumière de l'examen à mi-parcours de ses instruments d'action extérieure, qui s'achèvera en 2017. L'autre sujet épineux concerne l'équilibre à trouver entre un engagement fondé sur des valeurs et une coopération plus réaliste, fondée sur les intérêts. Les positions en cette matière auront une incidence sur le statut juridique du successeur de Cotonou, sujet qui pourrait diviser les États membres de l'UE.

Quatre scénarios pour l'avenir des relations ACP-UE

ecdpm

01

RÉVISION

DE L'ACCORD DE PARTENARIAT DE COTONOU AU-DELÀ DE 2020



- L'APC reste le principal cadre de coopération avec l'UE
- Une analyse et une révision du texte permettent de remédier aux faiblesses actuelles
- Maintien de l'APC comme cadre général et traité juridiquement contraignant

02

ACCORD-CADRE

DANS LEQUEL LES ACP SONT RELIÉS AUX ACCORDS RÉGIONAUX AVEC L'AFRIQUE, LES CARAÏBES ET LE PACIFIQUE



- Accords régionaux juridiquement contraignants facilités par l'existence d'un accord-cadre « tous ACP »
- Réponse à la régionalisation et à l'émergence de nouveaux cadres institutionnels tout en restant dans le cadre de l'APC
- Répartition des tâches entre le Groupe ACP et les régions (subsidiarité et complémentarité)

03

RÉGIONALISATION

DES RELATIONS ACP-UE



- Accords flexibles et juridiquement non contraignants de coopération entre l'UE et les organisations régionales et sous-régionales d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
- La régionalisation comme le moteur de la politique extérieure à la fois de l'UE et des régions ACP
- Facilitation de la mise en œuvre de formes de coopération internationale basées sur des intérêts mutuels, dans des ensembles de proximité

04

MIXTES

PARTENARIATS MULTI-ACTEURS, RÉGIONAUX ET THÉMATIQUES



- Ce scénario permet à l'UE et aux régions/pays ACP de s'engager sur la base d'intérêts communs et d'un clair potentiel de coopération
- La coopération sur les défis mondiaux est ainsi guidée par une logique fonctionnelle (liée au contenu des partenariats)
- Permet de continuer et d'approfondir les partenariats géographiques

Graphic design: Yvonna Chiu-wan T. Hoff, ECDPM

Pour en savoir plus voir:
<http://ecdpm.org/dossiers/dossier-future-acp-eu-relations-post-2020/>

En route pour le cinquième sommet UE-Afrique



Le cinquième sommet UE-Afrique, qui se tiendra en Côte d'Ivoire en novembre 2017, dressera un premier bilan de la mise en œuvre de la feuille de route approuvée lors du sommet de 2014. Ce dernier, marqué par le passage à des relations plus « professionnelles », une hiérarchisation des priorités et une diplomatie en coulisse, avait raté l'occasion d'aborder les questions de gouvernance et de droits de l'homme.²¹ Ce pourrait encore être le cas cette fois-ci. Les migrations et la Cour pénale internationale (CPI) sont deux sujets majeurs sur lesquels les points de vue des deux continents divergent et qui pourraient faire l'objet de rudes assauts politiques lors du sommet.

La Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) devraient publier une communication conjointe début 2017, en vue du sommet. L'occasion pour l'UE d'actualiser sa vision pour l'Afrique et de l'aligner sur sa stratégie mondiale, puisque la communication exposera les intérêts stratégiques communautaires vis-à-vis du continent africain.

Les migrations au cœur des relations UE-Afrique

Le contexte de la coopération UE-Afrique a beaucoup évolué depuis le sommet de 2014. Les flux migratoires et la crise des réfugiés sont au cœur des relations entre les deux continents. Au demeurant, les flux de réfugiés mettent également la pression sur les pays africains.

Le sommet de La Valette de 2015 sur les migrations, qui a réuni des dirigeants et des organisations européennes et africaines, a marqué un tournant dans la politique étrangère de l'UE à l'égard de l'Afrique, avec un discours désormais axé sur la recherche de solutions aux flux migratoires et à leurs facteurs déclencheurs. C'est à La Valette qu'ont été annoncées la création du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique et l'adoption d'un plan d'action conjoint en vue d'améliorer la gestion des flux migratoires, de renforcer la résilience des personnes vulnérables et de faciliter l'emploi et les transferts de fonds de la diaspora.

Début 2016, l'UE a ébauché une plus vaste réponse de son propre côté à la crise migratoire, sous la présidence pragmatique des Pays-Bas. D'où, par exemple, l'accord entre l'UE et la Turquie qui a permis de fermer temporairement la route de l'exode via les Balkans

occidentaux, ou encore l'accord politique portant création d'un Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.²⁶

L'accord entre l'UE et la Turquie a inspiré un nouveau cadre de partenariat de l'UE, initié en juin 2016.²⁷ Au titre de ce cadre, des « pactes migratoires » sur mesure seront négociés avec certains pays d'Afrique et du Moyen-Orient. Les tenants de cette approche vantent son caractère pluridimensionnel, dans la mesure où les pactes prévoient à la fois des mesures à court terme pour gérer les flux continus et les demandes d'asile et des mesures à long terme pour réduire les facteurs propices à la migration économique clandestine. Ses opposants, au contraire, estiment que la réduction de la pauvreté a peu de chances de réduire à elle seule les flux migratoires, puisqu'il faut un minimum de moyens pour migrer. Ils reprochent en outre à ce cadre d'introduire des conditionnalités à la fois positives et négatives. Loin de renforcer la coopération entre les États européens et africains, cet accord, aux dires de certains, ne fera qu'attiser la méfiance dans tout le Bassin méditerranéen. Le sommet UE-Afrique nous dira si cette nouvelle approche vaut effectivement la peine d'être institutionnalisée.

Les jeunes, une priorité commune

L'UA a placé 2017 sous le thème « Valorisation du dividende démographique de l'Afrique : investir dans la jeunesse ». Le sommet UE-Afrique de 2017 devrait d'ailleurs se concentrer sur les jeunes d'Afrique et d'Europe. La jeunesse n'avait qu'une place marginale lors des précédents sommets UE-Afrique. Mais aujourd'hui, les problématiques qui s'y rapportent ont la priorité absolue, compte tenu des tendances démographiques, des schémas migratoires, du chômage des jeunes et de la menace de radicalisation. Dans la révision du consensus européen pour le développement qu'elle propose, la Commission européenne parle beaucoup de la jeunesse, souvent en lien avec la place des TIC dans le développement. Les problématiques liées aux jeunes, l'emploi des jeunes en particulier, figurent également parmi les priorités du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique.²⁸

Le chômage des jeunes dans les États fragiles et en proie aux conflits est d'autant plus préoccupant qu'il représente l'une des principales

causes de migration. La résolution de ce problème suppose néanmoins une connaissance approfondie des contextes, inducteurs et facteurs en jeu au sein des sociétés africaines, car la démographie de la jeunesse n'est pas homogène. Des facteurs tels que le sexe, la race, l'éducation, les compétences et la situation géographique déterminent les possibilités d'emploi ; une meilleure éducation et l'acquisition de compétences ne se traduisent pas toujours par un meilleur horizon professionnel.

Ceci s'explique notamment par le fait que certains pays africains continuent de dépendre de l'extraction des ressources naturelles et de l'agriculture, faute d'un tissu industriel développé. De nombreux jeunes diplômés n'ont donc pas pu profiter du boom des matières premières dans les années 2000. Ces secteurs ont créé relativement peu d'emplois stables et la conjoncture économique locale n'incite guère à créer de nouvelles entreprises. Comme de nombreux pays africains entrent dans la catégorie des États fragiles et en proie aux conflits, les investissements à long terme y sont plus risqués et moins probables. La démocratie, la reddition de comptes et la bonne

gouvernance figurent également parmi les problématiques qui affectent de nombreux jeunes africains. Le manque de transparence qui entoure l'organisation des élections transforme souvent celles-ci en poudrières.

Le sommet UE-Afrique de 2017 devra s'atteler de manière globale aux difficultés rencontrées par les jeunes. Un des éléments clés sera l'appui fourni aux économies africaines pour passer de la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles à une production à valeur ajoutée, plus profitable pour les jeunes sur le long terme.

Le manque d'opportunités et d'accès pour les jeunes est aussi une préoccupation majeure du côté européen. Depuis quelques années, l'augmentation du chômage des jeunes ne cesse d'inquiéter les décideurs. On note une certaine amélioration depuis le lancement de l'Initiative européenne pour l'emploi des jeunes, qui propose des contrats d'apprentissage, des stages, des placements et une formation continue aux jeunes ayant perdu leur emploi ou fraîchement diplômés.²⁹

Encadré 2. L'Afrique et la Cour pénale internationale (CPI)

Trois États africains – le Burundi, l'Afrique du Sud et la Gambie – ont officiellement remis leur avis de retrait de la Cour pénale internationale (CPI) en octobre 2016. L'Afrique du Sud parce qu'elle a constaté que « ses obligations en ce qui concerne le règlement pacifique des conflits étaient à certains moments incompatibles avec l'interprétation [de la CPI] ». ²² Le Burundi a estimé qu'il ne pouvait plus justifier son adhésion dans la mesure où le procureur de la CPI avait diligenté une enquête préliminaire en violation du principe de complémentarité avec les tribunaux nationaux et la souveraineté. ²³ Pour motiver son retrait, la Gambie a indiqué qu'à ses yeux la CPI était « en réalité un tribunal international caucasien chargé de persécuter et d'humilier les personnes de couleur, en particulier les Africains. » ²⁴ De nombreux fonctionnaires et citoyens africains ont pourtant affirmé leur ferme soutien à la CPI. ²⁵

Les appels à un retrait massif des pays africains de la CPI ont persisté, suite à des événements tels que l'acte d'accusation et les

mandats d'arrestation décernés à l'encontre du Président soudanais Omar al-Bashir en juin 2009 et en 2010, ainsi que le refus du Conseil de sécurité de l'ONU de différer le procès de la CPI contre lui. L'appel au retrait a été réitéré lors de la 26^{ème} session ordinaire de l'UA, après que le Conseil de sécurité de l'ONU a rejeté la demande de l'UA de reporter la procédure contre William Ruto, vice-président du Kenya.

D'aucuns considèrent que la CPI se braque uniquement sur l'Afrique, puisque neuf des dix affaires actuellement à l'instruction concernent des pays africains. Trois autres pays africains font en outre l'objet d'enquêtes préliminaires. L'UA propose une refonte du système judiciaire international, et plaide en faveur d'un modèle alternatif de justice, fondé sur le concept de complémentarité, la Cour pénale internationale n'étant que l'instance de dernier recours. L'UA a indiqué que l'Afrique avait ses propres tribunaux et disposait de son propre mandat pour engager des procédures judiciaires garantissant une reddition de comptes pour la commission de crimes internationaux sur le sol africain. Les États africains reprochent notamment à la CPI de ne pas avoir dûment pris en considération

leurs préoccupations concernant le Statut de Rome.

Il n'en demeure pas moins que quelques États membres ont ratifié les instruments juridiques qui permettraient à l'UA de jouer un rôle plus important dans le domaine de la justice : la déclaration visant à permettre aux particuliers et aux simples citoyens d'avoir accès à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) et le Protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme portant création d'un tribunal fusionné comprenant la CADHP et la Cour africaine de justice. Pas de ratification non plus du Protocole de Malabo, du Protocole sur les amendements au Protocole sur le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, qui étend la juridiction de cette cour fusionnée aux crimes internationaux, y compris le génocide, les crimes contre l'humanité, les agressions et crimes de guerre. Les États membres prennent par ailleurs tout leur temps lorsqu'il s'agit de faire rapport à l'UA de leurs instruments et engagements en matière de droits de l'homme.

Encadré 3. Élections

Au cours de ces dernières années, les élections organisées dans de nombreux pays africains ont donné lieu à des crises sécuritaires, à l'image du Burundi en 2015. Ces dissensions sont apparues à la suite de coups d'État pour renverser des gouvernements inconstitutionnels, d'une manipulation de la constitution par des présidents désireux de prolonger leur mandat ou d'un refus de céder le pouvoir au parti gagnant. La surveillance électorale est un moyen d'empêcher les débordements, tant avant qu'après les élections.

Des élections sont prévues dans plusieurs pays africains en 2017 : en République démocratique du Congo (RDC), au Kenya, au Rwanda et au Libéria, notamment.

La RDC n'a jamais connu de transition pacifique du pouvoir depuis son accession à l'indépendance, en 1960. Initialement, les élections devaient avoir lieu en novembre 2016, mais elles ont été reportées en 2017. Bien que le mandat du Président Joseph Kabila arrive à son terme le 20 décembre 2016, la Cour constitutionnelle s'est prononcée pour son maintien au pouvoir jusqu'à l'investiture du nouveau président élu. Certains accusent dès lors le Président Kabila d'avoir retardé les élections pour rester au pouvoir. Des rumeurs ont en outre circulé, selon lesquelles des changements seraient apportés à la Constitution afin de permettre au président de briguer un nouveau mandat. Edem Kodjo, l'envoyé spécial de l'UA, a joué un rôle important en facilitant les consultations et le dialogue entre la RDC, l'ONU, l'UE et l'Organisation internationale de

la Francophonie pour juguler la montée des tensions. Un partenariat renforcé entre l'UA, les Nations Unies et l'UE sur cette question permettrait de réduire les risques de conflit et de garantir des élections crédibles et dans les temps.

Les élections présidentielles et législatives s'annoncent tout aussi critiques au Kenya. En 2007, les élections ont été suivies d'une flambée de violence qui a obligé l'UA à intervenir comme médiateur de crise. Par la suite, le Kenya a connu une réforme politique, passant notamment par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2010 et par de nouvelles élections en 2013. Compte tenu de la position économique et géopolitique du Kenya dans la région, la vigilance reste néanmoins de mise pour éviter tout risque de récidive.

L'Europe est par ailleurs confrontée au recrutement de jeunes par des groupes extrémistes, comme l'État islamique, et à la menace que constituent les jeunes en marge du système, commettant des atrocités sur le sol européen. Une récente communication de l'UE sur la prévention de la radicalisation insiste sur la fourniture d'un appui aux États membres afin de les aider à combattre la radicalisation. Elle formule quelques lignes directrices concernant la population en milieu carcéral, la promotion d'une éducation ouverte à tous et de valeurs communes, et les fonds sociaux et d'innovation ciblant les jeunes défavorisés.³⁰

Les contextes européen et africain diffèrent bien entendu sur de nombreux plans : démographie, participation politique et démocratie, normes sociales et culturelles définissant la relation entre les jeunes et leurs aînés,... Les dirigeants participant au sommet UE-Afrique pourraient saluer le rôle de la jeunesse dans la stimulation du bien-être et la transformation positive des sociétés et des communautés, mais ils pourraient aussi aborder les problèmes qui brident les énergies et la créativité des jeunes.

Un partenariat stratégique Afrique-UE pour la paix et la sécurité

Au cours de la dernière décennie, l'Afrique a vu baisser le nombre de conflits, et la paix règne aujourd'hui sur la majeure partie de son territoire. Une fragilité persistante et les multiples menaces qui pèsent sur la gouvernance et l'État de droit ont néanmoins prouvé leur aptitude à provoquer rapidement des conflits violents et dévastateurs. Plus de 100 000 soldats sont actuellement déployés sur le continent africain dans le cadre de neuf opérations onusiennes de maintien de la paix (voyez l'encadré 2), d'une mission hybride UA-ONU et de cinq opérations de soutien de la paix pilotées par l'UA ou les communautés économiques régionales (CER) africaines.

Au-delà des conflits plus conventionnels, une « véritable tempête » se lève apparemment en l'Afrique, qui pourrait indubitablement entraver l'accomplissement du Programme 2030 et de l'Agenda 2063. Cette tempête résulte de la convergence entre l'explosion démographique de la population jeune, l'urbanisation rapide, la raréfaction de l'eau, d'autres défis liés au climat, l'insécurité alimentaire persistante et les retards pris dans l'industrialisation et les investissements

infrastructuraux. Tous ces facteurs, qui compliquent singulièrement l'avènement de la paix, de la sécurité et du développement durable en Afrique, ont aussi des conséquences tangibles pour l'Europe, sous la forme notamment d'une augmentation des flux de migrants en situation irrégulière. Les conflits et la sécurité resteront donc en tête d'affiche des relations Europe-Afrique et le sommet de novembre ne fera pas exception.

L'UE a fourni un appui essentiel à la paix et la sécurité en Afrique au cours des dix dernières années, sur fond d'un accroissement considérable de l'interdépendance entre les deux continents en matière de sécurité. Cet appui communautaire s'est principalement déployé via la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FPA), qui a apporté un second souffle aux efforts de paix et de sécurité.

Jusqu'ici, la majeure partie des fonds alloués par l'UE à la FPA (90 % des 1,9 milliard d'euros) a été affectée à des opérations de soutien à la paix (OSP) menées par des pays africains. Cet argent a permis aux institutions de sécurité africaines de déployer des troupes africaines en vue d'assurer la paix et la stabilité, dans l'idée d'apporter des « solutions africaines aux problèmes africains ». Citons, entre autres, la mission AMISOM dirigée par l'UA pour mener des opérations coercitives contre Al-Shabab en Somalie et la mission AFISMA menée par l'Afrique pour stabiliser la situation au Mali. En dehors de la FPA, l'UE gère également neuf missions sur le sol africain au titre de sa PSDC.

La coopération UE-Afrique en matière de paix et de sécurité devrait néanmoins connaître des changements radicaux dans les années à venir. Le Comité politique et de sécurité de l'UE a récemment demandé que les fonds de la FPA soient plus équilibrés, en mettant davantage l'accent sur l'appui au renforcement des capacités institutionnelles (les 10 % restants des fonds de la FPA) via l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) de l'UA. Le SEAE et la Commission européenne vont donc réduire progressivement à 65 % la part de la FPA destinée aux OSP. Cette démarche vise à favoriser une plus grande appropriation africaine des OSP menées par des Africains et à passer de financements déclenchés par des crises à un renforcement des capacités à plus long terme dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

Leur dépendance à l'égard du financement externe est, au demeurant, un motif de frustration pour les États membres de l'UA. En désignant

Encadré 4. Coopération UA-ONU pour la paix et la sécurité

L'UA et l'ONU ont tous deux vocation à promouvoir la paix et la sécurité, l'une au niveau continental, l'autre au niveau mondial. Le rapport 2015 du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (HIPPO) a souligné la nécessité d'un partenariat entre l'ONU et les organisations régionales pour traiter efficacement les questions de paix et de sécurité. Compte tenu de l'apparition incessante de nouveaux conflits et menaces, l'appui soutenu à la prévention sur long terme des conflits doit impérativement se doubler d'une coordination et d'une répartition des tâches entre l'ONU et l'UA.

L'une des principales critiques adressées jusqu'ici à l'ONU et à l'UA dénonce leur inaptitude à se répartir la charge de travail dans les missions de maintien de la paix. L'ONU déploie environ 63 % de ses opérations de paix et 87 % de ses forces de maintien de la paix en Afrique ; plus de 80 % de son budget annuel de maintien de la paix est alloué à des missions en Afrique. Or, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas toujours agi en temps et

heure pour résoudre les conflits en Afrique. L'ONU doit davantage se saisir de sa mission politique et opérationnelle en matière de paix et de sécurité, agir avec d'autres intervenants et offrir ses bons offices. Il faut renforcer le partenariat entre l'ONU et l'UA, et le rendre plus prévisible grâce à des mécanismes de collaboration et à une optimisation des ressources disponibles.

Le financement des opérations de paix et de sécurité (OPS) conduites par l'UA reste problématique. Le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix recommande une allocation au cas par cas des financements accordés par le Conseil de sécurité des Nations Unies à des OPS conduites par l'UA. Ce financement inclurait le coût du personnel déployé et fournirait un soutien prévisible et durable à l'UA pour la mise en œuvre des OPS que l'ONU ne peut elle-même entreprendre. La future coopération ONU-UA devrait s'employer à créer les conditions propices à une mise en œuvre efficace par l'UA, pour le bien collectif, tout en permettant le déploiement d'opérations de paix onusiennes aux côtés ou à la suite des missions de l'UA,

afin de renforcer les avantages politiques et opérationnels de la coopération.

L'année qui vient marquera le début du PAIDA (partenariat entre l'ONU et l'UA pour le programme d'intégration et de développement de l'Afrique). Ce partenariat décennal, dont les thématiques incluent la paix et la sécurité, couvre la période 2017-2027 et s'aligne fortement sur le premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'UA. Le lancement du PAIDA en 2017 ouvre des perspectives de coopération stratégique entre l'ONU (via son Bureau auprès de l'Union africaine) et l'UA pour aborder des problématiques communes de paix et de sécurité.

2017 sera en outre une année charnière dans la mise en œuvre de la vision du désarmement et de la prévention des conflits de l'UA : « Faire taire les armes en Afrique d'ici à 2020 ». Il reste moins de quatre ans à l'UA pour engager une action concertée et atteindre ses objectifs.

Donald Kaberuka au poste de haut représentant de son Fonds pour la paix en janvier 2016, l'UA voulait envoyer un signal fort à la communauté internationale, celui de sa détermination à trouver des mécanismes de financement durables, prévisibles et souples pour ses OSP. Les dirigeants africains ont souligné cet engagement dans leur prise de position commune au sujet de l'examen global des opérations de maintien de la paix effectué par le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix en 2015.³¹ Cet engagement a ensuite été réaffirmé dans le rapport du secrétaire général de l'ONU sur l'avenir des opérations de paix des Nations Unies.³² Il faut resituer les recommandations du groupe de Kaberuka dans le contexte plus large de l'engagement de l'UA à trouver elle-même 25 % de son budget pour la paix et la sécurité, dans l'attente d'une intervention des Nations Unies pour les 75 % restants. Les États membres de l'UA se sont félicités des recommandations de Kaberuka. Le SEAE s'est publiquement prononcé en faveur du plan de Kaberuka, le qualifiant « d'étape importante dans la constitution d'un système de « fonds propres » de l'Union africaine ». ³³

Les propositions de l'UA vont alimenter le débat sur le financement de la paix au cours des dix prochaines années ainsi que son dialogue avec ses partenaires extérieurs, dont l'UE et l'ONU. En avril 2016, l'UA a publié la feuille de route 2016-2020 de son AAPS, un document-clé dans lequel elle définit une stratégie de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Contrairement aux feuilles de route précédentes, on y trouve cinq objectifs assortis d'indicateurs qui seront poursuivis conjointement par l'UA et les CER / mécanismes régionaux pour l'opérationnalisation de l'AAPS.

Tandis que l'UA cherche à diversifier les sources de financement de ses activités au service de la paix et de la sécurité, l'UE devra se définir une ligne stratégique des domaines où elle souhaite soutenir l'AAPS, conformément à la nouvelle feuille de route. À mesure que le Fonds pour la paix de l'UA se développera, les questions d'alignement et de coordination deviendront déterminantes dans les décisions prises par l'UE concernant le soutien apporté à l'UA à partir de 2017.

Tout ceci nous amène à nous interroger sur les orientations futures du partenariat Afrique-UE en général. Dans l'ensemble, l'UE doit énoncer clairement le rôle qu'elle compte jouer en faveur de la paix et de la sécurité. Les acteurs européens devront opérer un choix dans l'usage de la FPA, soit pour faire valoir leurs propres intérêts en matière de sécurité, soit pour donner aux organisations africaines les moyens de faire face à leurs propres problèmes de sécurité. Pour définir son positionnement stratégique, l'UE devra au minimum disposer d'une vision commune de la FPA. Le sommet de 2017 sera l'occasion de définir les lignes stratégiques du partenariat Afrique-UE en matière de paix et de sécurité. Il pourrait également décider de la place accordée à la FPA dans la mise en œuvre d'un tel partenariat, en lien avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le partenariat Afrique-UE pour la paix et la sécurité a été de plus en plus institutionnalisé, au travers notamment d'un dialogue régulier entre le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et le Comité politique et de sécurité de l'UE. Des doutes subsistent néanmoins quant à la valeur stratégique de ce partenariat. L'UE et l'UA ne partagent pas la même vision de la paix et de la sécurité. Cela tient en partie au fait que l'agenda de sécurité de l'UE est largement conditionné par les intérêts individuels de ses États membres et en partie au fait que les pays de l'UE ne sont pas habitués à considérer l'Afrique comme un interlocuteur politiquement ou stratégiquement important. Mais les choses évoluent : pour preuve, l'agenda du G20 de 2017 accorde une large place à l'Afrique.³⁴ Pour développer un véritable partenariat stratégique, l'UE et l'Afrique doivent dépasser la relation donateur-bénéficiaire pour arriver à un partenariat plus équitable, fondé sur un même inventaire des menaces pour la paix et la sécurité.³⁵

Financement et réforme de l'Union africaine



Mise en œuvre du Programme 2030 et de l'Agenda 2063 en Afrique

L'année 2016 aura marqué la transition entre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les Objectifs de développement durable (ODD), ou « objectifs mondiaux ». Entre 2000 et 2015, l'Afrique a enregistré des progrès substantiels sur cinq des huit OMD. En revanche, le non-respect des engagements en matière d'APD et la part toujours faible de l'Afrique dans les échanges commerciaux mondiaux ont plus particulièrement freiné la réalisation de l'OMD 8, relatif à la mise en place d'un partenariat mondial plus efficace pour le développement.³⁶ Les leçons apprises dans la mise en œuvre des OMD pourraient aider l'Afrique dans celle des ODD qui débutera en 2017. L'UA dispose par ailleurs de l'Agenda 2063, adopté en 2013, qui esquisse sa vision à long terme et lui fournit un plan d'action pour le développement institutionnel et infrastructurel continental. Plusieurs objectifs de l'Agenda 2063 recourent les ODD et dans les deux cas, le but primordial est d'arriver à un développement durable et inclusif.

Les États membres de l'UA ont tardé à transposer l'Agenda 2063 en politiques nationales, alors qu'ils avaient beaucoup à y gagner, autant que des ODD. Ces cadres stratégiques ne seront couronnés de succès que si les États membres adaptent leurs visions et leurs plans d'action nationaux. La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation cohérents des deux cadres requiert la définition d'un ensemble intégré d'objectifs, de cibles et d'indicateurs, de même que la mise en place d'une plate-forme harmonisée d'examen et d'information. Assurer le suivi d'indicateurs qui diffèrent d'un cadre à l'autre ne sera pas une sinécure pour l'UA. Pour y parvenir, la Commission de l'UA et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) sont en train d'élaborer un ensemble d'indicateurs régionaux à l'aune desquels toutes les CER et tous les États membres de l'UA devront faire rapport. La définition de lignes directrices pour le suivi de ces indicateurs est inscrite à l'ordre du jour de l'UA en 2017.

Le Forum régional africain pour le développement durable de l'UNECA (ARFSD) pourrait servir de plate-forme d'examen et de suivi des progrès accomplis par l'Afrique sur les deux tableaux.³⁷ La prochaine réunion du Forum, prévue en 2017, permettra à l'UA et à ses États membres de mutualiser leurs bonnes pratiques en matière de mise en œuvre et d'information. On s'attend aussi à ce que les rapports du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs fassent partie des outils de suivi.

L'accès aux données statistiques continue de poser problème. Les instituts nationaux de statistique ont besoin d'un appui pour concevoir de nouvelles méthodologies, réaliser des estimations de base et compiler des données là où il n'en existe aucune. En février 2009, l'UA a adopté la Charte africaine de la statistique, qui est entrée en vigueur en 2015. Cette charte se conçoit comme un cadre stratégique pour la production, la gestion et la diffusion de données et d'informations statistiques aux échelons national, régional et continental. À ce jour, seuls dix-sept pays l'ont ratifiée. La stratégie pour l'harmonisation des statistiques en Afrique (SHaSA) fait également l'objet d'un regain d'attention. Cette initiative vise à améliorer la mesure des indicateurs aux niveaux national et régional.

À la recherche de leadership et de réforme

La présence d'un leadership fort et visible au sein de la Commission de l'UA serait un atout pour définir les agendas continentaux et pour mobiliser les énergies et les ressources des États et des dirigeants africains. Lors du 27^{ème} sommet de l'UA, tenu en juillet 2016, aucun des trois candidats n'a obtenu la majorité des deux tiers requise pour devenir président de la Commission de l'UA.³⁸ Les élections ont par conséquent été reportées au sommet de janvier 2017 et le processus de nomination a été rouvert. Les cinq candidats³⁹ à la présidence sont Pelonomi Venson Moitso du Botswana, Amina Mohamed, ministre des affaires étrangères du Kenya,⁴⁰ Agapito Mba Mokuy, ministre des

affaires étrangères de Guinée, Moussa Faki Mahamat, ministre des affaires étrangères du Tchad, et Abdoulaye Bathily, homme politique sénégalais et représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies pour l'Afrique centrale. Le poste de vice-président et les huit sièges des commissaires sont également à pourvoir. Les désignations se feront sur la base des antécédents professionnels et des équilibres régionaux et de parité hommes-femmes.⁴¹

La Commission de l'UA est chargée de définir l'agenda continental en matière d'économie, de commerce, de politique et de sécurité, tout en étant le porte-voix et le fer de lance des positions africaines dans les enceintes mondiales. L'UA doit veiller à ce que tous les États membres adoptent des cadres juridiques et de gouvernance continentaux au service d'un développement inclusif et durable, au regard notamment de questions primordiales comme la paix et la sécurité, les migrations, les droits de l'homme et la démocratie. Un leadership fort s'avérera particulièrement nécessaire pour appliquer l'Agenda 2063 et le Programme 2030.

Mais le succès de la Commission requiert bien plus que la désignation des bonnes personnes aux bons postes. Ces cinquante dernières années ont vu l'UA évoluer et modifier progressivement son mandat pour s'adapter à de nouveaux défis. En dépit des progrès réalisés en matière de paix et de sécurité, par exemple, une refonte de l'UA et de ses organes paraît aussi évidente que nécessaire. Lors du 27^{ème} sommet de l'Union africaine, le Président rwandais Paul Kagame a été nommé à la tête de la réforme institutionnelle en cours, afin de donner à l'organisation les moyens de concrétiser son Agenda 2063.

Les principaux objectifs de cette réforme sont de rendre la Commission et les organes de l'UA plus efficaces et plus effectifs dans l'usage des ressources et plus professionnels dans leur mise en œuvre. Peut-on envisager une Commission de l'UA investie d'un pouvoir accru pour sanctionner les États membres qui ne respectent pas les règles approuvées au niveau continental ? Voilà une question primordiale. Pour l'heure, les chefs d'État et de gouvernement demeurent la plus haute instance décisionnelle de l'UA. Ce sont eux, par exemple, qui désignent les huit commissaires chargés d'épauler le président de la Commission.

Le 28^{ème} sommet de l'UA qui se tiendra en janvier 2017 à Addis-Abeba devra examiner des recommandations en vue de la réforme. La réaction des chefs d'État africains et des nouveaux dirigeants de l'UA à ces recommandations en dira long sur leur viabilité.

Vers une plus grande autonomie financière de l'UA

Assurer le financement durable de l'UA est une autre thématique qui enregistre des progrès notables et ce, grâce aux efforts concertés déployés au sein de l'UA afin de trouver des sources alternatives de financement et d'exhorter les États membres à honorer leurs engagements, y compris en versant leurs arriérés. En 2015, les États membres sont convenus de financer 100 % du budget opérationnel de l'UA, 75 % du budget des programmes et 25 % du budget des OSP.⁴² Le Sommet de l'UA de juin 2015 a par ailleurs adopté une nouvelle formule de calcul des contributions basée sur le produit intérieur brut (PIB) de chaque État membre.

La Commission de l'UA a commencé à appliquer cette nouvelle formule en 2016.⁴³ Il s'en est suivi une augmentation tant du budget opérationnel de l'UA que du financement des programmes. Alors que l'engagement budgétaire opérationnel a presque été atteint, l'augmentation du budget des programmes reste limitée, les États membres n'ayant contribué qu'à hauteur de 7,5 % en 2016. Au travers d'un suivi, nous saurons au cours des prochaines années si cette tendance à la croissance de la contribution des États membres se maintient ou non.

Le choix du PIB comme base de calcul n'est pas forcément synonyme de prévisibilité, tant les pays restent vulnérables aux chocs économiques. C'est l'un des sujets sur lesquels le groupe spécial Kaberuka a été invité à se pencher. Sur la base des travaux du groupe, l'UA a décidé d'instituer une taxe de 0,2 % sur toutes les marchandises non africaines éligibles importées en Afrique. De nombreux points d'interrogations subsistent néanmoins quant aux modalités de mise en œuvre de cette recommandation et des réformes institutionnelles nécessaires pour le transfert des taxes à l'importation et la surveillance des fonds. Le plan est ambitieux et les délais serrés, puisque les chefs d'État et de gouvernement de l'UA souhaitent voir la taxe appliquée dès 2017, avec pour objectif d'arriver à 400 millions de dollars de prélèvements d'ici 2020.

Un certain flou entoure le rôle qui serait dévolu aux banques centrales pour assurer le transfert de ces prélèvements vers l'UA, en fonction des contributions calculées pour chaque État membre. La Commission de l'UA a été invitée à instaurer un mécanisme de surveillance et de reddition de comptes pour parachever les réformes institutionnelles en cours et de créer un comité des ministres des finances composé de dix États membres pour participer à la préparation du budget annuel de l'UA. À l'occasion d'une conférence de deux jours organisée mi-septembre 2016, les ministres des finances de l'UA ont adopté une feuille de route assortie de lignes directrices sur la mise en œuvre de la taxe. Les ministres présents ont reconnu que l'UA devait s'affranchir des financements de ses partenaires mais réduire en même temps la pression exercée sur les finances publiques des États membres pour que ceux-ci puissent honorer leurs engagements financiers envers l'Union.

D'aucuns se sont inquiétés de la compatibilité de cette taxe à l'importation avec les règlements de l'OMC et avec les accords commerciaux internationaux – les accords de partenariat économique (APE) notamment – et se sont demandés si une telle taxe à l'importation pouvait être imposée unilatéralement. Kaberuka a fait le tour des principales capitales européennes afin d'obtenir leur soutien à cette solution, au cas où elle devait être soumise à l'OMC. Ces pourparlers devraient s'intensifier en 2017, notamment entre l'Afrique et l'UE, car celle-ci est actuellement l'un des principaux bailleurs de fonds des programmes de l'UA.

Financement du développement



Activation des ressources publiques et privées : synergies et enjeux

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Plan d'action d'Addis-Abeba⁴⁴ et, plus récemment, le Plan d'action pour l'esprit d'entreprise du G20 et la Déclaration de Hangzhou, insistent tous sur les financements et les investissements privés pour stimuler la productivité, la croissance inclusive et la création d'emplois tout en s'attellant aux problèmes de droits humains et aux questions sociales et environnementales.⁴⁵ La mise en œuvre de ces engagements revêt une importance cruciale compte tenu de l'ampleur des défis et du déclin de l'APD par rapport aux flux financiers privés, au regard notamment de l'augmentation des recettes des pays à faible revenu.⁴⁶ Avec le Brexit et une croissance économique faible, la conjoncture politique et économique européenne augure probablement une réduction des – déjà rares – ressources publiques allouées aux objectifs de développement.

Ces dix dernières années, les décideurs politiques ont déployé toutes sortes d'instruments et de mécanismes de financement novateurs pour activer les ressources publiques et tirer parti des financements et des investissements du secteur privé. À titre d'exemple, on peut citer les financements mixtes public-privé, les « fonds d'encouragement », les partenariats public-privé et d'autres plates-formes plurilatérales. Grâce aux financements mixtes, 2 milliards d'euros de subventions de l'UE ont permis de mobiliser quelque 20 milliards d'euros de crédit auprès des institutions européennes de financement du développement et des banques régionales de développement entre 2007 et 2014. Dans l'ensemble, cette enveloppe a permis de financer plus de 240 projets.⁴⁷ Le financement privé pourrait apporter quelque 43 milliards d'euros d'argent frais pour les investissements dans des pays partenaires.

Bien que ces résultats soient encourageants, des recherches laissent entendre que d'autres améliorations seraient possibles, s'agissant en particulier des résultats économiques et de la durabilité des projets.⁴⁸ Bien que les discussions sur le financement du développement tendent à se concentrer sur les montants nécessaires pour atteindre les ODD, les questions liées à la qualité de l'appui financier – et la mesure dans laquelle il intègre des critères de durabilité – doivent également être abordées si l'on veut que ces instruments stimulent la transformation économique et le développement durable.⁴⁹

Il faudra cependant bien plus que de nouveaux instruments financiers pour passer à la vitesse supérieure, autrement dit des « milliards » aux « trillions ». ⁵⁰ Beaucoup d'instruments sont là, malheureusement trop morcelés. Un grand nombre d'acteurs est également à l'œuvre

– des gouvernements aux institutions financières, en passant par le secteur privé et la société civile – mais cela manque de coordination. Il s'agit par conséquent de fournir un cadre de financement cohérent, qui favorise les synergies intersectorielles entre les acteurs et les instruments de développement et qui engendre des mutations et des évolutions à plus grande échelle.

Le Plan d'investissement extérieur (PIE) européen montre la voie à suivre en matière de financement du développement. Ce plan tombe à point nommé, vu la nécessité de mobiliser davantage d'investissements privés de meilleure qualité en Afrique et de renforcer la cohérence des initiatives européennes. Certains volets de ce plan se résument à un réaménagement des dispositifs existants. À titre d'exemples, la Facilité d'investissement pour l'Afrique et la Facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage sont réaménagées en nouvelles plates-formes régionales d'investissement. En revanche, la démarche articulée autour de trois piliers constitue une innovation primordiale, synonyme de cohérence accrue et d'avantages non financiers (voyez l'encadré 4).

Ce plan prévoit en outre un dialogue politique structuré qui devrait conférer plus d'efficacité et de diversité à l'appui fourni par l'UE aux investissements extérieurs. Son ouverture aux institutions de financement du développement non européennes, en particulier, devrait accentuer la concurrence et profiter d'un plus large éventail d'expériences, de connaissances et d'expertise. Un certain nombre de questions doivent néanmoins être réglées pour que le plan puisse exprimer tout son potentiel.

La première de ces questions concerne le schéma à mettre en place pour concilier cette concurrence accrue avec une coopération renforcée entre les institutions financières internationales. La Banque européenne d'investissement (BEI) aura certainement un rôle à jouer et l'on pourrait profiter de son expertise, dans la mesure où elle déploie des activités en Afrique et dans les pays voisins de l'Union et où elle occupe une place importante dans le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Le FEIS comporte un mécanisme de garantie qui doit stimuler l'investissement durable. Comment mieux exploiter encore le potentiel de développement de la BEI, au travers notamment de la Facilité d'investissement ACP ? Et quid des liens avec les acteurs du voisinage et les acteurs africains, y compris leurs institutions financières ? De manière plus générale, il faudra sans doute resserrer les liens entre l'action intérieure et extérieure de l'Union. Il faudra aussi préciser l'apport de chaque État membre au regard de la valeur ajoutée du PIE au niveau européen.

Le PIE ambitionne, ce qui est loin d'être évident, de fonctionner comme un cadre global cohérent. L'articulation, la synergie et la

Encadré 5. Le Plan d'investissement extérieur (PIE) européen

Annoncé dernièrement, le Plan d'investissement extérieur (PIE) européen vise à promouvoir des investissements durables afin de traiter les causes profondes de la migration en Afrique et dans le voisinage de l'UE. Plus généralement, le PIE doit contribuer à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement.

C'est la première fois que l'UE ambitionne de fournir un cadre cohérent et intégré à son appui extérieur aux investissements. Le PIE sera un « guichet unique » et une composante de l'architecture globale du développement à long terme en Afrique et dans le voisinage de l'UE. Il doit permettre de mobiliser des fonds et d'arriver à une coopération totale entre l'UE,

ses États membres, ses pays partenaires, les institutions financières internationales, les donateurs et le secteur privé.

Le PIE apportera son soutien au développement des infrastructures sociales et économiques et des petites et moyennes entreprises (PME). Doté de 3,35 milliards d'euros provenant du budget de l'UE et du FED, le PIE prévoit le recours à des garanties innovantes et à d'autres instruments analogues pour encourager l'investissement privé. L'objectif est de mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros d'investissements – soit 88 milliards si les États membres et les autres partenaires versent une contribution équivalente à celle de l'UE.

Le PIE repose sur trois piliers. Primo, le Fonds européen pour le développement durable (FEDD). Ce fonds réunira deux plates-formes d'investissement régionales (pour l'Afrique

et les pays du voisinage) et apportera des garanties pour lever les obstacles à l'investissement privé. Secundo, l'assistance technique, qui contribuera à l'élaboration d'un plus grand nombre de projets, de meilleure qualité et plus durables, afin d'attirer les investisseurs. Tertio, un dialogue politique structuré autour du climat d'investissement et aligné sur une série de programmes de coopération au développement thématiques, nationaux et régionaux de l'UE.

Bien que le PIE ait pour vocation première d'apporter un soutien au développement durable en Afrique et dans les pays du voisinage de l'UE, il ouvrira aussi un champ d'opportunités pour les entreprises privées en débloquent le commerce et l'investissement, y compris en provenance d'Europe. Ce faisant, il soutiendra la diplomatie européenne en matière d'économie, d'énergie et de climat.

complémentarité entre les trois piliers du PIE seront donc un facteur déterminant de l'efficacité de ce nouveau chapitre de l'aide au développement de l'UE.

L'UE souhaiterait s'engager davantage aux côtés du secteur privé par le biais de la diplomatie économique et de « l'aide pour le commerce ». Le sixième examen global de l'aide pour le commerce de l'OMC, qui aura lieu à Genève au mois de juillet, sera l'un des événements marquants de 2017. L'objectif sera de tirer des enseignements et de voir ce qui reste à améliorer, en vue précisément de renforcer le souci de durabilité et les liens entre l'aide pour le commerce et le soutien du secteur privé.

Les financements et les investissements du secteur privé seront déterminants pour la mise en œuvre du Programme 2030 et de l'Agenda 2063. L'objectif est double : amélioration qualitative et quantitative des emplois en Afrique et stimulation d'une croissance inclusive. On incitera les entreprises à apporter leurs financements et leur expertise pour relever les défis du développement. Ce faisant, on alignera les intérêts du développement avec ceux du monde des entreprises, ce qui laisse entrevoir de nouvelles perspectives de création d'activités commerciales qui profitent au développement, tant en termes de projets que de résultats.

Un certain nombre de défis devront être relevés pour que 2017 soit une année réussie sur le plan de l'engagement du secteur privé en faveur du développement. Entre autres, une amélioration des résultats et de la mesure de l'impact ; la question du caractère additionnel ; l'alignement des résultats, des indicateurs d'impact et des mécanismes d'information ; une coordination améliorée et plus régulière entre les acteurs concernés. Cela vaut pour les acteurs plus traditionnels, comme les ministères, les organismes d'aide et les institutions de financement du développement, mais aussi pour les agences qui promeuvent l'investissement et le commerce, comme les agences de crédit à l'exportation, par exemple. Le fait pour chacun de s'appuyer plus systématiquement sur les activités, réseaux et calendriers de projet des autres intervenants permettra de susciter un apprentissage et une collaboration interinstitutionnels et de stimuler des investissements plus responsables et plus durables.

Les partenariats multi-acteurs, y compris les partenariats commerciaux entre les organisations de la société civile (OSC), incarnent une autre forme de développement via le secteur privé de plus en plus soutenue et promue par les organismes donateurs dans le contexte du Programme 2030. Ces partenariats peuvent contribuer à la transformation économique à un niveau critique, voire sectoriel, surtout lorsqu'ils conjuguent des projets d'investissement commerciaux et axés sur le marché au savoir-faire du secteur privé, et se traduisent par une amélioration qualitative et quantitative des emplois. Agissant en réseau et pour des raisons sociales, les OSC s'emploient essentiellement à promouvoir le développement inclusif dans un lieu donné. Preuve de cet intérêt, l'initiative *Promoting Effective Partnering* lancée en novembre 2016 par le Partenariat

mondial pour une coopération efficace au service du développement, sous la houlette de ses trois co-présidents (les Pays-Bas, le Malawi et le Mexique).

L'exemple de la transition vers une agriculture durable

Le secteur agricole africain illustre parfaitement l'importance des approches efficaces et créatives du financement du développement. Ce secteur emploie 65 % de la population active africaine, soit plus de 700 millions de personnes. Le développement durable de ce secteur s'avère par conséquent crucial dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Pour y parvenir, il faut un financement plus efficace, y compris du côté européen.

Du point de vue des relations Europe-Afrique, trois aspects doivent plus particulièrement retenir notre attention en 2017 : (i) l'investissement direct de l'Europe dans l'agriculture africaine et ses répercussions pour les agriculteurs et les entreprises locales ; (ii) la qualité et le rôle de l'APD européenne dans les politiques de sécurité alimentaire africaines ; (iii) la création de synergies entre l'agriculture et le financement climatique, y compris celui en provenance de l'Europe, étant donné que l'agriculture et les systèmes alimentaires sont non seulement victimes, mais aussi acteurs des changements climatiques. Ces trois aspects pourront être abordés dans le cadre des dialogues et des processus politiques réguliers auxquels participent conjointement les partenaires européens et africains. Ils seront également à l'ordre du jour d'événements primordiaux en 2017, dont la « table ronde » ministérielle UE-UA sur l'agriculture (inaugurée sous la présidence néerlandaise de l'UE en 2016 en vue de guider politiquement une meilleure coopération agricole UA-UE)⁵¹ et le sommet 2017 du G7 présidé par l'Italie.

À elle seule, l'APD ne pourra jamais éliminer les nombreux goulets d'étranglement de la transformation agricole en Afrique. Il faut impérativement convaincre le privé d'investir davantage dans l'agriculture. Les gouvernements africains peuvent essayer de stimuler cet investissement privé à coups de subsides, en investissant par exemple dans l'irrigation ou les infrastructures routières. Ils créeraient ainsi un environnement politique propice à l'investissement durable, à la valeur ajoutée et aux échanges. L'APD devrait accompagner cette mobilisation des investissements des secteurs public et privé, et concentrer son action sur les petits exploitants. Ce sont eux qui assurent la majeure partie de la production agricole africaine (70 % en Afrique subsaharienne) ; or, ils doivent faire face à une multitude de défis, dont un accès limité au financement, des politiques incohérentes, des technologies dépassées et des infrastructures sous-développées.

L'Europe aussi a besoin d'un regard neuf et de financements innovants. Il est temps pour elle d'oublier sa mentalité donateur-bénéficiaire. L'investissement privé dans l'agriculture africaine

doit séduire par son propos. L'APD doit servir à la fois à stimuler le financement d'entreprises performantes et durables par des fonds privés européens et à renforcer la capacité des collectivités locales à soutenir l'investissement privé.

Les institutions et les États membres de l'UE pourraient inciter les grands investisseurs à se tourner vers l'agriculture au travers de financements mixtes (prêts + subventions). L'engagement des banques internationales et des institutions financières locales profiterait à des millions de petits agriculteurs et d'agro-industries africains qui n'ont pas accès aux marchés du crédit, du fait principalement des risques inhérents à leur activité, alors qu'ils créent de l'emploi et qu'ils cultivent des denrées qui nourrissent une population urbaine et rurale en augmentation rapide.

Il va falloir accélérer le rythme de mise en œuvre de ces démarches en 2017. À commencer par la nouvelle Initiative de financement de l'agriculture de l'UE (AgriFI), qui propose des financements mixtes en guise de garanties et d'autres mécanismes de partage des risques. Cette initiative apporte son soutien à la mobilisation des investissements publics et privés en supprimant certains risques liés au financement des petits exploitants agricoles.⁵²

Les investissements étrangers directs dans l'agriculture africaine ont connu une croissance soutenue au cours des dernières années, en dépit des inquiétudes suscitées par le fait que les avantages escomptés n'aient pas été au rendez-vous. Dans certains cas, ces investissements ont suscité la controverse autour de l'accaparement des terres, de leurs effets négatifs pour l'environnement et des mauvaises conditions de travail imposées aux agriculteurs locaux. L'UE doit veiller à ce que les entreprises européennes souscrivent à des pratiques d'investissement responsables. Pour y parvenir, elle peut intégrer les trois lignes directrices suivantes dans tous les instruments politiques et de financement bilatéraux et européens relatifs à l'engagement du secteur privé dans le secteur agricole: (i) les « directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers », (ii) les « principes pour l'investissement responsable dans le domaine de l'agriculture et des systèmes alimentaires » et (iii) les « orientations de l'OCDE-FAO pour des filières agricoles responsables ».

Pour aider les gouvernements africains à stimuler les investissements privés dans l'agriculture, l'UE devra commencer par améliorer son propre soutien à un dialogue public-privé inclusif sur la transformation agricole. Il sera particulièrement important d'améliorer l'efficacité de la plate-forme « Grow Africa » en 2017. Ce partenariat entre l'UA, le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) et le Forum économique mondial vise à attirer les investissements privés dans l'agriculture africaine au travers d'un dialogue régulier et d'une mutualisation des connaissances sur les filières et les systèmes de marché. Jusqu'à présent, Grow Africa a suscité l'intérêt des grandes entreprises et des investisseurs étrangers. Mais l'attention et les retombées restent insuffisantes du côté des petits agriculteurs et des entreprises locales. Pour mettre en place des partenariats public-privé agricoles plus porteurs et plus inclusifs, il faudrait associer les acteurs de l'économie informelle, mieux les comprendre et apprendre d'eux. L'UE a une carte à jouer, en particulier dans le cadre de l'initiative « Grow Africa », et pourrait promouvoir un nouveau programme de connaissances autour de l'économie alimentaire informelle.

En ce qui concerne l'APD plus traditionnelle, axée sur le secteur public, n'oublions jamais que l'aide de l'Europe reste cruciale pour appuyer les processus politiques africains visant à renforcer la sécurité alimentaire, en particulier le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Le PDDAA a permis d'insuffler plus de cohérence à l'environnement politique du secteur agricole à travers tout le continent, en favorisant une meilleure coordination entre les donateurs, en accordant plus de place aux agriculteurs dans les discussions politiques et en facilitant la préparation des plans d'investissements agricoles nationaux et régionaux. Certains reprochent toutefois au PDDAA d'être trop dominé par les donateurs, les pays et les CER pêchant par leur manque d'appropriation et d'engagement dans les processus et initiatives du programme.

Le PDDAA est largement financé par des donateurs – l'UE en particulier – mais la plupart des plans d'investissement mis au point

n'ont toujours pas été appliqués. Pire, le niveau des investissements publics et privés locaux n'est pas à la hauteur des attentes. Cela montre qu'il reste un long chemin à parcourir avant que la mentalité donateur-bénéficiaire ne cède la place à une mentalité d'investissement dans la transformation du secteur agricole africain. Seuls dix pays africains consacrent au moins 10 % de leur budget national à l'agriculture, alors qu'il s'agit de l'objectif primordial du PDDAA.

Le fonds fiduciaire multidonateurs du PDDAA, par l'entremise duquel la plupart des processus du PDDAA ont été financés, est arrivé à son terme le 31 décembre 2016. Dans l'hypothèse où les pays et institutions africains ne parviendraient pas à instaurer un mécanisme de soutien alternatif et efficace en 2017, on risque fort d'assister à une lente agonie du PDDAA. Les institutions et les États membres de l'UE pourraient éliminer ce risque en apportant un vigoureux soutien politique et financier à toute proposition crédible mise sur la table par les Africains pour préserver la dynamique du PDDAA. Plusieurs scénarios sont envisageables : soit utiliser une partie des 8,2 milliards d'euros d'APD que l'UE a engagés en faveur du secteur agricole africain sur la période 2014-2020 ; soit promouvoir, au sein de la communauté des donateurs, le prolongement et l'amélioration des modalités coordonnées de soutien au PDDAA, en tirant les leçons du fonds fiduciaire multidonateurs.

Enfin, le financement de l'agriculture durable doit tenir compte des répercussions et des risques liés au changement climatique. Les effets du changement climatique sur la sécurité alimentaire sont déjà perceptibles en Afrique. Il sera de plus en plus important d'avoir des instruments politiques et des dispositions institutionnelles pertinents en matière d'agriculture et de climat. Les initiatives qui profitent d'un financement climatique ne peuvent se départir de la nécessité d'accroître la productivité agricole et d'instaurer des systèmes alimentaires durables qui contribuent à réduire les gaz à effet de serre et la déforestation.

En 2017, l'UE et l'UA pourraient promouvoir les synergies indispensables entre la sécurité alimentaire et le climat. Ils pourraient s'efforcer de mettre certains thèmes propres à l'agriculture à l'ordre du jour de la Conférence des parties (COP23) prévue au mois de novembre 2017, et ainsi contribuer à réparer ce que beaucoup ont considéré comme un grave oubli depuis l'accord de Paris (COP21). L'UE pourrait également aider les gouvernements africains à intégrer des stratégies d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques dans leurs politiques de développement agricole (dans le cadre et en dehors du PDDAA). Cela permettrait de sortir du cloisonnement sectoriel qui freine la lutte contre le réchauffement climatique.⁵³ Une fois encore, l'UE pourrait cofinancer, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la mise en œuvre du volet alimentation des « contributions prévues, déterminées au plan national » (INDCs) des pays africains. Deux tiers des pays africains ont déjà inscrit des mesures d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques dans leurs plans sectoriels agricoles.

En tant que principal contributeur des mécanismes de financement climatique envisagés au titre de la CCNUCC et de l'accord de Paris, l'UE pourrait convenir d'allouer un certain pourcentage de sa contribution au Fonds vert pour le climat à des systèmes agricoles et alimentaires durables dans les pays en développement. Un engagement spécifique pourrait être pris pour qu'une partie du Fonds serve à faciliter le décaissement stratégique et effectif des 30 milliards de dollars qui doivent être collectés dans le cadre de l'initiative pour l'Adaptation de l'agriculture africaine (annoncée lors de la COP22, en novembre 2016). Cet engagement pourrait s'étendre, par exemple, aux mesures prises par l'UE en vue de simplifier les procédures du Fonds vert, dont la lourdeur est telle que les pays en développement ne peuvent accéder à ses financements. Il pourrait également s'accompagner de la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation urgentes.

Les institutions et les États membres de l'UE pourraient inciter le secteur privé européen à contribuer au financement climatique afin de promouvoir des systèmes alimentaires durables en Afrique. Après tout, l'objectif financier de Paris repose sur des investissements privés, et la durabilité environnementale et la résilience climatique apparaissent de plus en plus comme un rouage essentiel de la compétitivité internationale et des investissements.

Conclusions

Les thèmes à aborder à l'occasion du sommet UE-Afrique feront l'objet de débats de plus en plus intenses au cours de 2017. Les migrations et la CPI figureront sans doute en tête de liste des sujets politiques. Tous deux méritent un débat de fond. Mais comme rien ne bouge, comme aucune des parties ne manifeste de réel désir de s'engager ni d'écouter un autre point de vue que le sien, il y a peu de chances que le sommet avance sur ces deux dossiers. On peut parler des migrations en termes de nombres et de flux de personnes, d'augmentation de l'APD allouée à la réduction de la pauvreté ou encore d'augmentation des investissements privés dans la création d'emplois, mais à un autre niveau, les migrations sont avant tout une question de gouvernance. Si de jeunes Africains quittent leur continent pour se rendre en Europe, c'est parce qu'ils ne trouvent pas de travail chez eux, bien entendu, mais aussi à cause d'une mauvaise gouvernance omniprésente, de violations flagrantes des droits de l'homme, de la corruption, de l'inexistence de l'État de droit dans bien des endroits et du sentiment d'impunité générale qui ont permis de maintenir des systèmes qui contrarient les investissements, réduisent les opportunités et limitent l'accès aux ressources.

L'impunité est également le cœur de cible de la CPI, bien qu'à un niveau très différent et pour un nombre limité de délits majeurs. Qui se retire du Statut de Rome laisse donc entendre qu'il n'entend pas combattre l'impunité. Les prises de positions d'hommes politiques, de fonctionnaires et de citoyens de nombreux pays africains (Côte d'Ivoire, Nigeria, Sénégal, Tanzanie, Zambie ...) montrent clairement que de nombreux Africains perçoivent le danger d'une telle ligne de conduite. La meilleure solution serait que les systèmes juridiques africains soient capables de s'attaquer directement à l'impunité et ce, à tous les niveaux. Mais tant qu'ils n'y parviendront pas de manière satisfaisante, tant à l'échelon national que continental, et pour l'ensemble des citoyens africains, l'existence d'une cour internationale saisie des crimes les plus graves se justifiera, ne serait-ce que pour donner le ton et démontrer que même les plus puissants ne sont pas à l'abri de poursuites judiciaires. Les parties au Statut de Rome reconnaissent par ailleurs la nécessité de réformer la CPI, ⁵⁴ un sujet dont l'UE et l'UA pourraient débattre utilement.

Les jeunes Africains qui migrent vers le Nord prennent d'immenses risques pour rejoindre la destination de leurs rêves. Bien que

l'Europe ait de plus en plus besoin de leur main-d'œuvre et de leurs compétences, la population du vieux continent est loin d'accueillir ces nouveaux arrivants à bras ouverts. On a clairement vu en 2016 qu'à l'instar des Africains, de nombreux citoyens européens se méfiaient de leurs élites et de la façon dont elles gouvernaient le pays. Des politiciens populistes ont exploité, puis fait exploser le sentiment de rejet latent des immigrés au point qu'aucun débat raisonné ne soit plus possible. Dans le même temps, l'UE ne parvenait pas à arrêter un plan précis pour gérer les migrations. Compte tenu de la situation sur les deux continents, on peine à voir comment les chefs de gouvernement réunis lors du sommet UE-Afrique 2017 pourraient effectivement avancer sur la question de « la jeunesse » et parvenir à des conclusions communes que ladite jeunesse trouve crédibles.

Par ailleurs, les responsables africains ne pourront faire l'impasse sur les débats que l'Europe tiendra tout au long de l'année sur sa politique de développement, la mise en œuvre des ODD et l'avenir de Cotonou. Au mois d'avril, l'UE publiera une communication sur ses relations stratégiques avec l'Afrique, où il sera intéressant de voir l'articulation qu'elle propose avec sa vision du successeur de Cotonou. On ne sait pas trop non plus où et quand sera établi un lien entre le débat de l'après-Cotonou et la Stratégie conjointe Afrique-UE. Enfin, les différentes discussions de l'UE sur le financement du développement resteront un sujet d'intérêt majeur en 2017, qu'il s'agisse du suivi apporté à l'examen à mi-parcours du budget européen, du financement de l'aide extérieure ou du FED. Outre les ajustements apportés dans l'immédiat, ces débats livreront probablement quelques indices sur les priorités financières de l'UE après 2020.

Il ressort de tout ce qui précède qu'au moment où se tiendra le sommet UE-Afrique, c'est-à-dire en fin d'année, l'UE pourrait déjà avoir défini ses grandes orientations et fixé une grande partie du cadre financier régissant ses relations avec l'Afrique pour les années à venir. Le sommet UE-Afrique pourrait être le bon endroit pour convenir des politiques et des priorités ; mais il se peut que l'UE ait déjà arrêté à ce moment-là la plupart de ses positions, qu'elle ait en outre déjà pris des décisions concernant les moyens alloués à son soutien à court terme du partenariat UE-Afrique, voire même déjà cadré certains éléments de son appui à plus long terme.

Sigles et acronymes

AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité		
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique		
AFISMA	Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine	IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
AgriFI	Initiative européenne de financement de l'agriculture	NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ALE	Accord de libre-échange	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
AMISOM	Mission en Somalie de l'Union africaine	ODD	Objectifs de développement durable
APD	Aide publique au développement	OMC	Organisation mondiale du commerce
APE	Accord de partenariat économique	OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ARFSD	Forum régional africain pour le développement durable	ONU	Organisation des Nations Unies
BEI	Banque européenne d'investissement	OSC	Organisations de la société civile
CADHP	Cour africaine des droits de l'homme et des peuples	OSP	Opération de soutien de la paix
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	PAIDA	Partenariat entre l'ONU et l'UA pour le programme d'intégration et de développement de l'Afrique
CER	Communauté économique régionale	PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
CFP	Cadre financier pluriannuel	PIB	Produit intérieur brut
COP	Conférence des Nations Unies sur le changement climatique	PIE	Plan d'investissement extérieur européen
CPI	Cour pénale internationale	PME	Petites et moyennes entreprises
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement	PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	RCSD	Renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement des pays tiers
FED	Fonds européen de développement	SEAE	Service européen pour l'action extérieure
FEDD	Fonds européen pour le développement durable	SHA SA	Stratégie pour l'harmonisation des statistiques en Afrique
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques	TIC	Technologies de l'information et de la communication
FPA	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique	UA	Union africaine
G20	Assemblée des gouvernements et dirigeants de 20 des plus grandes économies mondiales	UE	Union européenne
G7	Regroupement informel de démocraties industrialisées - États-Unis, Canada, France, Allemagne, Italie, Japon	UNECA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique

2016

Juillet – décembre



Présidence slovaque

23 juin : par referendum, le Royaume-Uni choisit de quitter l'UE

16 juillet : coup d'État militaire manqué en Turquie

14 septembre : la Commission européenne présente l'examen / la révision à mi-parcours du CFP et une proposition d'amendement au règlement du CFP

17-20 octobre : 6ème conférence sur le changement climatique et le développement en Afrique (CCDA-VI)

Octobre – novembre : l'Afrique du Sud, le Burundi et la Gambie se retirent de la Cour pénale internationale

4 novembre : entrée en vigueur de l'Accord de Paris
8 novembre : Donald Trump

est élu Président des États-Unis.

7-18 novembre : COP 22 de la CCNUCC

2017

Janvier – juin



Présidence maltaise

17-20 janvier : forum économique mondial 2017, Davos

30- 31 janvier : 28ème sommet de l'Union africaine et election d'un nouveau collège de commissaires

8-9 février : réunion de suivi du sommet de La Valette sur la migration, La Valette

20-21 mars : Africa CEO Forum, Genève

28 mars : forum pour l'avenir de l'agriculture, Bruxelles

mars (à confirmer) : le gouvernement britannique invoque l'Article 50 du TUE pour entamer les négociations du Brexit

1er trimestre (à confirmer) : les ACP publient leur vision de l'avenir des relations ACP-UE

21-23 avril : réunions de printemps du FMI et de la

Banque mondiale, Washington D.C.

22- 23 avril (à confirmer): 6ème forum de haut niveau de Tana sur la sécurité en Afrique. Thème : « la gouvernance des ressources naturelles en Afrique »

avril (à confirmer) : la Commission publie une communication sur les relations stratégiques entre l'UE et l'Afrique

avril (à confirmer) : réunion régionale africaine de la révision ministérielle annuelle de l'ECOSOC

22-25 mai : session du conseil économique et social des Nations Unies

26-27 mai : sommet du G7 à Taormina, Sicile

mai (à confirmer) : Conseil « Affaires étrangères » de l'UE consacré au développement

Juillet – décembre



Présidence estonienne

juin (à confirmer) : finalisation des rapports d'évaluation à mi-parcours des instruments de l'action extérieure de l'UE

28-30 juin : 10ème forum mondial sur la migration et réunion du sommet de développement

26-27 juin : journées de la société civile du forum mondial sur la migration et le développement

3-8 juillet : conférence de la FAO

7-8 juillet : sommet du G20, Hambourg

11-13 juillet : 6ème examen global de l'aide pour le commerce de l'OMC, Genève

10-19 juillet : forum politique de haut niveau sur le développement durable 2017, New York

juillet (à confirmer) : 29ème sommet de l'Union africaine

septembre : 72ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York

octobre (à confirmer) : parution du Rapport sur le développement humain du PNUD

novembre (à confirmer): 5ème sommet UE-Afrique, Côte d'Ivoire

6-17 novembre : COP 23 de la CCNUCC, Bonn (organisée par Fidji)

novembre (à confirmer) : Conseil «Affaires étrangères» de l'UE consacré au développement

Fin 2017 (à confirmer) : présentation des rapports d'examen à mi-parcours des instruments de l'action extérieure

2018

Janvier-juin



Présidence bulgare

Juillet – décembre



Présidence autrichienne

À tenir à l'œil en 2017 :

Le mandat de négociation de la CE sur le partenariat de Cotonou, discuté et adopté par les États membres en 2017 (SEAE)

Le lancement d'une zone continentale de libre-échange à la date indicative de 2017 (ACD)

Mécanisme d'examen biennal de l'UA pour la Déclaration de Malabo

Conseil européen de décembre, où sera discuté le plan de mise en œuvre du HR/VP

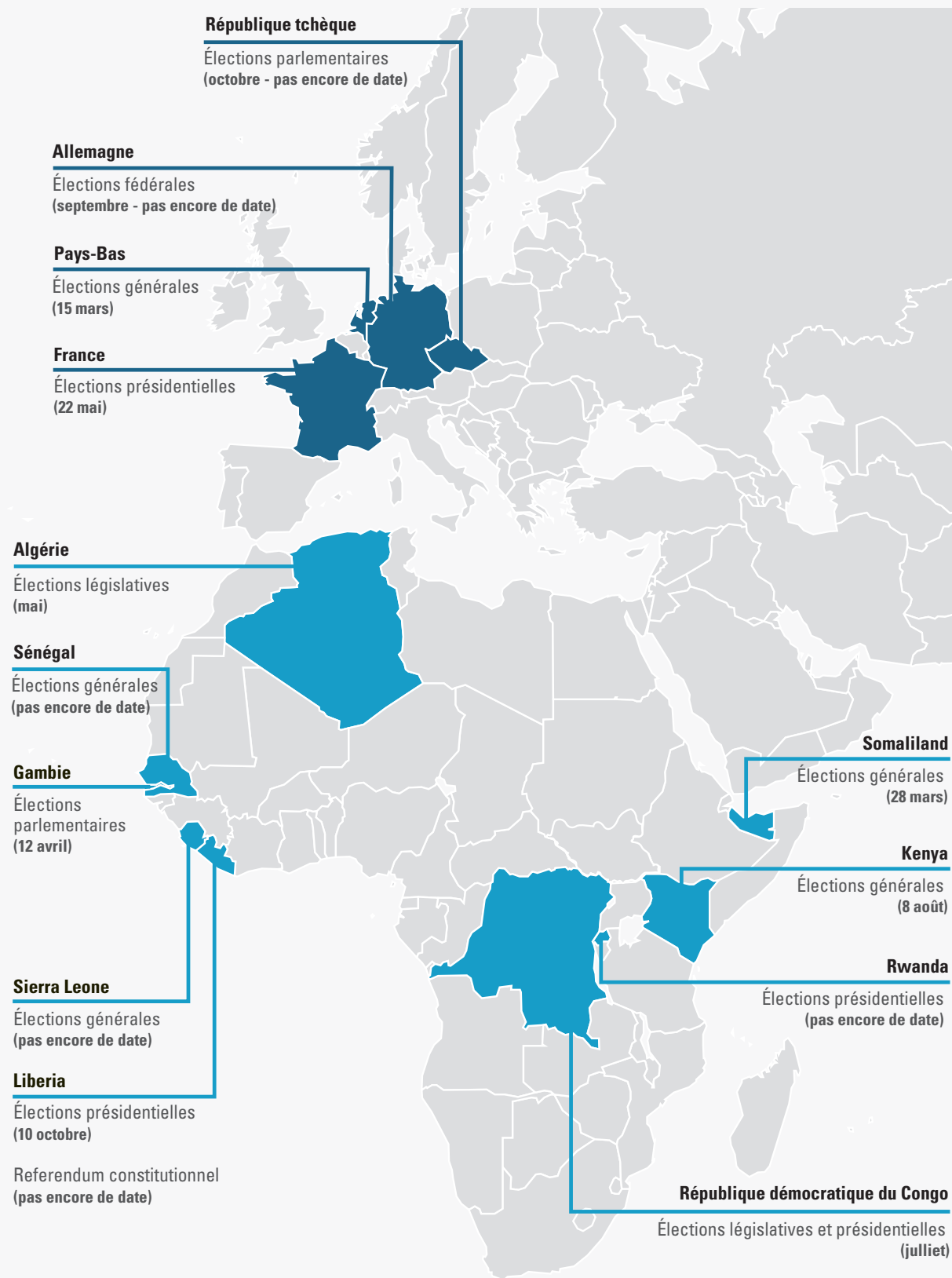
Le HR/VP soumet des propositions pour mettre en place le plus rapidement possible une planification opérationnelle permanente et des moyens pour effectuer des missions militaires non

exécutives (mise en œuvre dès le début 2017)

Le HR/VP soumet des propositions au printemps 2017 en vue d'améliorer les capacités civiles et militaires

Lancement par la Commission d'une action préparatoire sur la recherche en matière de défense début 2017

ÉLECTIONS AU SEIN DE L'UE ET EN AFRIQUE EN 2017



ecdpm

Notes

1. Venturi, B., Helly, D. 2016. A new EU strategic approach to global development, resilience and sustainability. (IAI Working Papers 16/14). Rome: Istituto Affari Internazionali. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/IAI-ECDPM-Venturi-Helly-June-2016.pdf>
2. Gavass, M., Hackenesch, C., Koch, S., Mackie, J., Maxwell, S. 2016. The European Union's global strategy: Putting sustainable development at the heart of EU external action. Bonn etc.: The European Think Tanks Group. <http://ecdpm.org/publications/eu-global-strategy-global-goals-ttg-2016/>
3. Commission européenne. 2016. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions : Prochaines étapes pour un avenir européen durable. Action européenne en faveur de la durabilité. COM(2016) 739 final. Strasbourg: Commission européenne.
4. Commission européenne. 2016. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions. Proposition concernant un nouveau consensus européen pour le développement. « Notre monde, notre dignité, notre avenir ». COM(2016) 740 final. Strasbourg: Commission européenne.
5. Conseil de l'UE. 2016. Conclusions du conseil sur l'intégration des solutions et technologies numériques dans la politique de développement de l'UE. Bruxelles : Conseil de l'UE.
6. Financial Times. 19 August 2016. Britain's economy after the Brexit vote is an enigma. <https://www.ft.com/content/3dba0c4e-6619-11e6-a08a-c7ac04e00aa>
7. Green, D. 2016. What's the likely impact of Brexit on development, aid and Oxfam? Any opportunities amid the gloom? Oxfam. Téléchargement : <http://oxfamblogs.org/fp2p/whats-the-likely-impact-of-brexit-on-development-aid-and-oxfam-any-opportunities-amid-the-gloom>
8. Commission européenne. 2016. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Réexamen / révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Un budget de l'UE axé sur les résultats. COM(2016) 603 final. Bruxelles : Commission européenne. Téléchargement : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-603-FR-F1-1.PDF>
9. Assemblée générale des Nations Unies. 2016. Une seule humanité, des responsabilités partagées. Rapport du Secrétaire général pour le Sommet mondial de l'action humanitaire. New York : Nations Unies.
10. Anders, M. 2016. ODA redefined: what you need to know. Devex. Téléchargement : <https://www.devex.com/news/oda-redefined-what-you-need-to-know-87776>
11. CAD OCDE. 2016. ODA reporting of in-donor country refugee costs. Paris: OECD. Téléchargement : <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>
12. Loevin, I. 2016. How to ensure development aid is effective. Euobserver. Téléchargement : <https://euobserver.com/opinion/135805>
13. Hauck, V., Knoll, A., Herrero Cangas, A. 2015. Fonds fiduciaires de l'UE – Vers une action extérieure plus intégrée ? (Note d'information 81). Maastricht : ECDPM.
14. Commission européenne. 2015. Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement – Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises. JOIN(2015) 17 final. Bruxelles : Commission européenne et Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.
15. OCDE, Réunion à haut niveau du CAD du 19 février 2016. Communiqué. Paris: OCDE. Téléchargement : <https://www.oecd.org/fr/cad/CAD-HLM-2016-Communiqué.pdf>
16. Commission européenne. 2016. Capacity building in support of security and development in third countries. Inception Impact Assessment. Brussels: European Commission. Téléchargement : http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_fpi_002_capacity_building_security_development.pdf
17. Tardy, T. 2015. Enabling partners to manage crises. From 'train and equip' to capacity-building. Paris: EUISS.
18. Parlement européen. 2016. L'avenir des relations ACP-UE au-delà de 2020. Résolution du Parlement européen du 4 octobre 2016 sur l'avenir des relations ACP-UE au-delà de 2020 (2016/2053(INI)). Bruxelles : Parlement européen. Téléchargement : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0371+0+DOC+PDF+Vo//FR>
19. Commission européenne. 2016. Joint Communication to the European Parliament and the Council. A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific. JOIN(2016) 52 final. Strasbourg: European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy.
20. Bossuyt, J., Keijzer, N., Laporte, G., Medinilla, A., Tollenaere, M. De. 2016. Exploring scenarios for the future of ACP-EU cooperation: An analytical tool for informed choices. Maastricht: ECDPM.
21. Fassi, S.E.; Medinilla, A.; Laporte, G. (2014) European Centre for Development Policy Management (ECDPM)
22. <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/10/South-Africa-Instrument-of-Withdrawal-International-Criminal-Court.jpg>
23. Gouvernement du Burundi. 2016. Communiqué de presse de la réunion du conseil des Ministres du jeudi 06 octobre 2016. Bujumbura: Gouvernement du Burundi. Téléchargement : <http://www.burundi.gov.bi/spip.php?article1534>
24. VOA News. 26 October 2016. Gambia latest African country to withdraw from International Criminal Court. Téléchargement : <http://www.voanews.com/a/gambia-latest-african-country-to-withdraw-from-icc/3566570.html>
25. Voyez les réactions recueillies par Human Rights Watch : <https://www.hrw.org/news/2016/11/02/africans-speak-out-against-icc-withdrawal>
26. Commission européenne. 5 juillet 2016. Discours : « Faire de l'UE une Union des Européens ». Strasbourg : Commission européenne. Téléchargement : http://ec.europa.eu/news/2016/07/20160705_fr.htm
27. Commission européenne. 2016. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen, au Conseil et la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration. COM(2016) 385 final. Strasbourg : Commission européenne.
28. The EU Emergency Trust Fund for Africa. http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en
29. Eurostat. 2016. Unemployment statistics. Téléchargement : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics
30. Eurostat. 2016. Statistics on young people neither in employment nor in education or training. Téléchargement : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training
31. Commission européenne. 2016. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : soutien à la prévention de la radicalisation conduisant à l'extrémisme violent. COM(2016) 379 final. Bruxelles : Commission européenne.
32. Nations Unies. 2015. Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix. New York : Nations Unies. Téléchargement : http://www.un.org/fr/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446
33. Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies. L'avenir des opérations de paix des Nations Unies : application des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix. Rapport du Secrétaire général. New York : Nations Unies. Téléchargement : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/682&referer=/english&Lang=F
34. SEAE. 20 July 2016. Statement on the decision to operationalise the African Union Peace Fund. Brussels: EEAS. Téléchargement : https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/7280/statement-by-the-spokespersons-of-the-hrpf-federica-mogherini-and-commissioner-for-international-cooperation-and-development-neven-mimica-on-the-decision-to-operationalise-the-african-union-peace-fund_en
35. Deneckere, M., Knoll, A. 2016. The future of EU support to peace and security in Africa: What implications for the African Peace Facility beyond 2020? Maastricht: ECDPM
36. Tardy, T. 2016. The EU and Africa: A changing security partnership. EUISS Brief (5, February). European Union Institute for Security Studies.
37. UNECA, Union africaine, Banque africaine de développement et PNUD. 2016. OMD-Agenda 2063/ ODD. Rapport de transition 2016. Addis-Abeba : Commission économique pour l'Afrique. Téléchargement : http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/mdg-sdg_transition_report_fre_5oct_rev2.pdf
38. UNECA, Union africaine, Banque africaine de développement et PNUD. 2016.
39. Mail and Guardian Africa. 18 July 2016. AU delays Chairperson vote as no clear winner emerges extends Dlamini Zuma's term. Téléchargement : <http://mgafrica.com/article/2016-07-18-first-round-of-african-union-elections-fails-to-produce-dlamini-zuma-successor>
40. Africa News. 22 November 2016. AU chairperson candidates to face off in a debate. Téléchargement : <http://www.africanews.com/2016/11/22/au-chairperson-candidates-to-face-off-in-a-debate/>
41. Patrick Lang'at & Nyambega Gisesa. 2 October 2016. Kenya fronts CS Amina Mohamed for AU Post. Téléchargement : <http://www.nation.co.ke/news/Kenya-fronts-CS-Amina-Mohamed-for-AU-chair-post/1056-3403372-format-xhtml-ohxbh6z/index.html>
42. CCP-AU. 6 June 2016. Election of the AUC Chairperson, Deputy and Commissioners at the July 2016 Summit. Téléchargement : <http://ccpau.org/?p=1712>
43. Union africaine. 2015. Décision sur le rapport relatif aux sources alternatives de financement de l'Union africaine. Assembly/AU/Dec.561(XXIV). Addis-Abeba : Union africaine.
44. Union africaine. 2016. Décision sur le barème des contributions et les sources alternatives de financement de l'Union africaine, Assembly/AU/Dec.578(XXV) ; Décision sur le barème des contributions et la mise en œuvre des sources alternatives de financement de l'Union africaine. Assembly/AU/Dec.602(XXVI). Addis-Abeba : Union africaine.
45. ECDPM. 2016. Thematic focus: "Partnerships with business for development". GREAT Insights Magazine, Vol. 5(2), March/April 2016.
46. Mogherini, F., Mimica, N. 2016. The European External Investment Plan: An innovative new chapter. GREAT Insights Magazine - Volume 5, Issue 5. October/November 2016.
47. Große-Puppenthal, S., Byiers, B., Bilal, S. 2016. Matching businesses, public support and sustainable ambitions (Briefing Note 90). Maastricht: ECDPM.
48. Commission européenne. 2015. EU blending - European Union aid to catalyse investments. Téléchargement : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/leaflet-eu-blending-10.2841-748965-20150710_en.pdf
49. Große-Puppenthal, S., Byiers, B., Bilal, S. 2016. Matching businesses, public support and sustainable ambitions (Briefing Note 90). Maastricht: ECDPM.
50. Byiers, B., Große-Puppenthal, S., Huyse, H., Rosengren, A. and S. Vaes. 2016. Principles for public-private partnerships - towards sustainability? Lessons from SAGCOT, healthcare in Lesotho, and Better Factories Cambodia. (Discussion Paper 194). Maastricht: ECDPM and KU Leuven.
51. MDBs (2015), "From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance", prepared jointly by the African Development Bank, the Asian Development Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, the European Investment Bank, the Inter-American Development Bank, the International Monetary Fund, and the World Bank Group. Téléchargement : [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)
52. Présidence néerlandaise du Conseil de l'UE, Union africaine et Commission européenne. AU-EU investing in a food secure future. Chair's communiqué. Noordwijk, The Netherlands. 4-6 July 2016. Téléchargement : https://www.evite-sendmail.nl/ez/aeue_16/web/presentations/chair's%20communiqué%20final.pdf
53. Ridolfi, R. 2015. 2015. Engaging with business for agricultural growth: Opportunities and risks. GREAT Insights Magazine, Volume 4, Issue 5. August/September 2015.
54. Knaepen, H., Torres, C., Rampa, F. 2015. Making agriculture in Africa climate-smart: From continental policies to local practices. (Briefing Note 80). Maastricht: ECDPM.
55. Apiko, P., Aggad-Clerx, F. 2016. The International Criminal Court, Africa and the African Union: What way forward? (DP201), Maastricht: ECDPM.

Développement mondial

Blogues sur les enjeux du développement

Chaque année, nous invitons des blogueurs à contribuer à ce document en apportant leurs éclairages sur des enjeux qui leur paraissent pertinents. Cette année, les thèmes mis en avant sont les migrations (Judith Sargentini, députée européenne), la sécurité (M. Lars-Erik Lundin) et l'évasion fiscale (Mme Uzo Madu).

1^{ère} partie



Le développement au service de la cohérence des politiques ? Comment la migration a repris les relations UE-Afrique

Par Judith Sargentini, députée européenne

La députée européenne Judith Sargentini partage son point de vue sur les enjeux des migrations en 2017. Elle analyse la réaction de l'UE face à la crise migratoire. Selon elle, la pression exercée par les migrations sur les budgets de développement ne fera que s'accroître en 2017 et dans les années à venir, et le sujet devrait continuer d'occuper une place importante dans les relations UE-Afrique.

2^{ème} partie



L'Europe devrait-elle payer le renforcement des capacités militaires de l'Afrique ?

Par M. Lars-Erik Lundin, membre émérite du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

M. Lars-Erik Lundin anticipe les débats cruciaux qui vont conditionner les discussions sur le financement de l'action extérieure de l'UE en 2017. Il se demande si l'Union européenne devrait accroître son appui au renforcement des capacités des acteurs militaires en Afrique afin de promouvoir la sécurité et le développement, et évalue brièvement les avantages et les risques qui en découlent.

3^{ème} partie



Espoir pour une approche mondiale de l'évasion des taxes en 2017

Par Uzo Madu, fondatrice de What's in it for Africa, une plate-forme virtuelle dédiée à l'actualité UE-Afrique

Dans le troisième et dernier article de cette série de blogues en prévision de ce document, Uzo Madu s'interroge sur les mesures prises par l'UE en 2016 pour combattre l'évasion fiscale, et sur les répercussions de cette dernière sur le continent africain. Elle expose en outre sa vision et son espoir d'une approche plus mondiale sur la question en 2017.

Suivez également les « Talking Point Blogs » de la série Enjeux pour les relations Afrique-UE, où nos experts reviennent plus en détail sur les divers sujets importants abordés dans la présente publication : <http://ecdpm.org/dossiers/challenges/>

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, Faten Aggad, Philomena Apiko, Tilly Bogataj-De Coninck, San Bilal, Paulina Bizzotto Molina, Sophie Desmidt, Sebastian Große-Puppenthal, Volker Hauck, Damien Helly, Karim Karaki, Hanne Knaepen, Anna Knoll, Annabelle Laferrère, Geert Laporte, Luckystar Miyetazi, Valeria Pintus, Francesco Rampa, Martin Ronceray, Andrew Sherriff, Carmen Torres et Sean Woolfrey pour leurs apports et commentaires.

Crédits photo : page 6 : courtoisie du Conseil de l'Union européenne ; page 9 : courtoisie de l'UN Photo, par Eskinder Debebe ; page 20 : Parlement européen via Flickr (haut), Defence Images via Flickr (milieu)

Infographie : Yaseena Chiu-van't Hoff **Mise en page et production** : Claudia Backes

Traduction : Patrice Deladrier **Révision** : Jacques van Laar

ecdpm

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands Pays Bas
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels Bruxelles
Belgium Belgique
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

Pour en savoir plus ou vous abonner à nos magazines (électroniques), visitez notre site : www.ecdpm.org/subscribe. Pour commander la version imprimée d'une publication de notre Centre, envoyez un courriel à info@ecdpm.org

La présente publication a bénéficié d'un soutien structurel des partenaires de l'ECDPM : Pays-Bas, Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Suède, Suisse, L'Autriche et Royaume-Uni.

ISSN 1879-6745