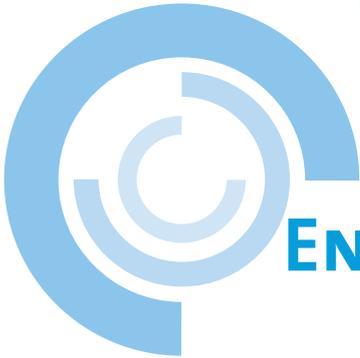


Aperçus des Politiques et de leur gestion

N° 4 - JANVIER 2013



EN ROUTE VERS LE SOMMET DE 2014 Enjeux pour les relations Afrique-UE en 2013

par James Mackie, Anna Rosengren, Quentin de Roquefeuil et Nicola Tissi

Le présent document tente de cerner les principaux débats en matière de relations Afrique-UE attendus en 2013 et d'en esquisser la toile de fond. Le but n'est pas tant d'en prédire l'issue que de les situer et les contextualiser afin de permettre à un éventail d'acteurs aussi large que possible de les suivre et d'y prendre part.

À première vue, on pourrait s'attendre à une année plutôt calme pour les relations Afrique-UE en 2013. Mais ce serait ignorer le fait que le prochain Sommet UE-Afrique aura lieu début 2014. Pour que la réussite soit cette fois au rendez-vous, il faudra soigneusement en définir l'ordre du jour. Il est de tradition que la stratégie commune Afrique-UE (SCAU) soit la pièce de résistance du Sommet, mais plutôt que de prendre la SCAU comme point de départ, les parties devraient avoir une idée précise des priorités stratégiques qu'elles veulent mettre à l'ordre du jour pour renforcer leur relation et traiter les questions les plus pertinentes à cet égard. Plus on s'approchera de la fin de 2013, plus les préparatifs du Sommet iront bon train. En ce début d'année, notre analyse des relations Afrique-UE s'interroge se conséquente sur les points stratégiques susceptibles de figurer à l'ordre du jour du 4^{ème} Sommet UE-Afrique.

L'inversion marquée des rôles entre les deux continents constitue un bon point de départ. De nombreux pays africains connaissent une croissance économique sans précédent, avec un secteur des ressources naturelles et des marchés en plein essor tandis que l'Europe se démène entre crise financière, dette galopante, coupes budgétaires et vague d'euro-scepticisme. Cette transformation économique ébranle forcément les fondements

mêmes de la relation Afrique-UE. Du côté européen, il s'agit de reformuler les stratégies de coopération au développement de manière à faire plus avec moins de ressources et à améliorer le « rendement ». Du côté africain, il s'agit essentiellement de répartir plus équitablement la nouvelle croissance économique et de se servir de ces ressources pour résoudre des problèmes qui affectent la majeure partie du continent comme le chômage, le creusement des inégalités, l'instabilité politique et une pauvreté et une famine endémiques. De part et d'autre, les parties prenantes souhaitent en outre redéfinir les modèles de coopération au développement, loin des approches traditionnelles. Le phénomène est accentué par l'arrivée de nouveaux partenaires de développement comme l'Inde, la Chine et le Brésil, qui promeuvent de nouvelles formes de relation accordant la priorité au commerce, aux investissements et à la géopolitique plutôt qu'à l'aide publique au développement (APD).

Le Sommet de 2014 marquera une étape importante. Il sera l'une des rares occasions de redynamiser les relations Afrique-UE et de muer une plateforme relativement technique en un forum plus politique. Un bon nombre d'embûches se dressent néanmoins sur la route des deux continents avant d'arriver à définir et à mettre en œuvre des politiques fortes et pertinentes

qui s'attellent aux vrais problèmes. La progression dépendra de la qualité de la préparation du Sommet et de l'aptitude des deux parties à dégager un consensus autour de leurs attentes vis-à-vis de la relation Afrique-UE.

Ce document commence par analyser brièvement les changements institutionnels qui modifient la structure du Sommet. Il aborde ensuite deux sujets qui seront, à coup sûr, au cœur des débats : la redynamisation de la stratégie commune Afrique-UE (SCAU) et le Programme panafricain qu'envisage l'UE. Le point suivant est consacré au cadre financier des futurs appuis de l'UE à l'Afrique. La redynamisation des relations Afrique-UE passe néanmoins par une série d'autres sujets essentiels dont il faudra bien débattre lors du Sommet, à défaut de les inscrire à l'ordre du jour officiel. Ces sujets sont au nombre de quatre : la coopération au développement et au-delà, le commerce et l'intégration, la paix et la sécurité et, pour finir, l'agriculture. Ce sont ces quatre points qui termineront notre tour d'horizon des enjeux de 2013.

L'environnement institutionnel

Le cadre des relations Afrique-UE est influencé par deux grands changements institutionnels récents : la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) en 2011 et l'élection

en 2012 d'une nouvelle Commission de l'Union africaine. On ignore encore dans quelle mesure ces changements institutionnels européens et africains vont infléchir la réflexion stratégique autour des objectifs de chaque partenaire et de son aptitude et de sa volonté à se tourner résolument vers une coopération plus politique et plus concrète.

Les défis qui attendent les nouveaux dirigeants de la Commission de l'UA

À l'issue d'un processus électoral tendu, la nouvelle Commission de l'UA a pris ses fonctions à la mi-octobre 2012, sous la direction de sa nouvelle présidente, Nkosazana Dlamini-Zuma. Cette élection aura, certes, révélé de profondes fractures entre les États africains, mais elle aura surtout suscité une forte mobilisation politique. La chose est encourageante à deux titres : premièrement, elle témoigne d'un regain d'intérêt pour la Commission de l'UA, tant de la part des États membres de l'UA que de la part la communauté internationale. Deuxièmement, elle laisse à penser que l'élection de la Commission de l'UA n'est plus tant le fruit de grandes manœuvres diplomatiques et de petits arrangements en coulisses qu'un processus véritablement méritocratique. Mme Zuma peut revendiquer une impressionnante carrière nationale et internationale, sans parler du fait qu'elle est la première femme et la première présidente sud-africaine de la Commission.¹

Mme Zuma et sa Commission sont toutefois confrontées à deux défis majeurs. Depuis le début des années 2000, le soutien des dirigeants africains à la Commission de l'UA s'est relâché ; celle-ci doit donc impérativement retrouver cet appui. Faute d'un véritable soutien politique, la Commission aura en effet bien du mal à défendre une optique continentale. Le soutien politique n'est toutefois pas le seul ingrédient lacunaire. Les contributions financières des États membres de l'UA

ont également du plomb dans l'aile, au point de compromettre « l'appropriation » des travaux de l'UA. La Commission doit trouver des moyens innovants d'accroître la part de financement africaine.

La nouvelle Commission sera également appelée à restaurer sa crédibilité comme protagoniste de la paix et de la sécurité. Elle a été critiquée pour n'avoir pas résolument soutenu les révoltes du Printemps arabe. Certes, toute évaluation du rôle de la Commission prête à controverse, mais elle devra certainement se battre pour faire croire à nouveau à son aptitude et à une capacité d'action politique crédible sur le continent, quelle que soit la nature de la crise.

Il faudra sans doute attendre la première Assemblée de l'UA en janvier 2013 pour se faire une idée plus précise des priorités de la Commission Zuma, mais on peut d'ores et déjà en pressentir les grands axes. Les premières déclarations faites par la nouvelle Commission laissent à penser qu'elle mettra probablement l'accent sur la paix et la sécurité, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles, l'emploi des jeunes et la gouvernance démocratique. Certains de ces sujets figurent dans la SCAU, les autres devraient s'inviter à l'ordre du jour du Sommet de 2014 dans le courant de l'année.

Le Service européen pour l'action extérieure

Depuis sa création en janvier 2011, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est devenu le chef de file des prises de position de l'UE vis-à-vis de l'Afrique et de la SCAU. En 2012, le Service a animé, au sein de l'UE, une réflexion autour de l'avenir de la SCAU. Il a suggéré une rationalisation des structures institutionnelles de la SCAU et un réexamen des axes thématiques de la stratégie. Difficile de savoir dans quelle mesure le Service pourra peser sur la préparation européenne du

Sommet de 2014, mais on peut supposer qu'il cherchera des appuis auprès des États membres de l'UE qui partagent ses points de vue. Par nature, les préoccupations du SEAE portent plutôt sur les questions diplomatiques et sécuritaires, ce qui peut influencer son abord du partenariat avec l'Afrique.

Le SEAE pourrait toutefois s'orienter vers une optique plus internationale en 2013. En milieu d'année, soit deux ans après sa création, le Service va en effet faire l'objet d'une revue. Bien que la base juridique de cette revue ne mentionne que des questions d'effectifs, il est pratiquement certain que l'évaluation aura une portée plus large, incluant notamment la mise en œuvre de l'architecture de la politique étrangère de l'UE après Lisbonne. Cette revue sera un processus très politisé, dont les États membres, les institutions européennes et la société civile chercheront à influencer le résultat.² Un processus institutionnel aussi important que celui-là peut également induire des changements dans les missions, l'approche et l'agenda du Service à l'horizon du Sommet de 2014.

Présidences de l'UE en 2013

C'est l'Irlande qui assurera la présidence de l'UE au premier semestre 2013, et la Lituanie au second. La présidence irlandaise aura deux priorités : négocier le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 de l'UE et dégager une position commune autour de l'agenda de développement après 2015.

Dans le premier cas, il s'agit essentiellement de fixer les limites des budgets communautaires de 2014 à 2020. Jusqu'à présent, force est de constater que les négociations du CFP pataugent, le Conseil de novembre n'ayant pas réussi à s'entendre sur le montant du budget. Le fruit de ces négociations compte pour l'Afrique car le CFP détermine directement les sommes que l'UE peut consacrer au développement, en ce y compris son projet de programme panafricain.

2012		2013
<p>Octobre</p> <p>Communication de l'UE « Soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition » (3 Oct.)</p> <p>Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine</p> <p>Prestation de serment de la nouvelle Commission de l'Union africaine, Addis-Abeba (15 Oct.)</p> <p>Journées européennes du développement "Supporting inclusive and sustainable growth for human development", Bruxelles (16-17 Oct.)</p>	<p>Novembre</p> <p>Réélection de Barack Obama à la présidence des États-Unis (6 nov.)</p> <p>Élections présidentielles, législatives et locales au Sierra Leone, réélection du Président en exercice, Bai Koroma</p> <p>18ème Conférence des parties sur le changement climatique (COP18) Doha, Qatar (26 nov. - 7 déc.)</p> <p>APP ACP-UE, Paramaribo (27-29 nov.)</p>	<p>Décembre</p> <p>1^{er} et 2^{ème} tours des élections présidentielles au Ghana (7 et 28 déc.)</p> <p>Sommet ACP, Malabo (13-14 déc.)</p> <p>Événements d'ordre général</p> <p>20^{ème} Forum de l'OCDE pour le partenariat avec l'Afrique</p> <p>Prise de position de l'UE à propos de Rio+20 et de l'après-2015</p> <p>Rapport annuel sur la CPD (2ème semestre)</p>

En ce qui concerne l'agenda de développement après 2015, la Commission européenne compte publier deux textes corrélés en 2013. Le premier, prévu pour le mois de février, sera l'ébauche d'un document de position de l'UE sur l'agenda de développement après 2015. Le second, qui sortira plus tard au premier semestre, sera un document de position sur le suivi de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (« Rio+20 »).³ Ces deux textes influenceront certainement la future aide publique européenne au développement du continent africain.

Les autres grands axes de la présidence irlandaise seront la réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche.⁴

Dans ce nouveau contexte institutionnel, la réussite du Sommet de 2014 dépendra dans une large mesure de la capacité et de la volonté des institutions de l'UA et de l'UE d'engager un dialogue franc et ouvert, y compris sur les sujets qui fâchent. L'attitude de la CUA et du SEAE sera déterminante à cet égard, l'une par sa nouvelle façon d'aborder la coopération avec l'UE, l'autre par sa capacité à hausser son jeu et son engagement. L'UE, qui sera à la fois au four de la revue du SEAE et au moulin de la confection de son nouveau budget pluriannuel, risque toutefois de se focaliser sur ses affaires internes, au détriment d'une préparation minutieuse du Sommet. Il se peut cependant que l'Irlande, connue pour son vif attachement aux relations Afrique-UE, apporte le dynamisme nécessaire à ce processus.

1. Au cœur du Sommet : la SCAU et le programme panafricain ?

La stratégie commune Afrique-UE (SCAU) constitue le principal cadre de dialogue et d'action entre l'Europe et l'Afrique sur toute une série de questions. Son ambition première est de dépasser le champ du développement pour apporter une véritable dimension politique aux

relations Afrique-UE. Beaucoup diront qu'elle est largement passée à côté de ces deux objectifs.⁵

Vu les performances en dents de scie de la SCAU au cours des cinq dernières années, son avenir sera probablement au cœur des débats du Sommet de 2014. Une des faiblesses criantes de la SCAU est de n'avoir aucun fonds dédié. Au fil des ans, elle a dû jongler avec des fonds en provenance de divers instruments de financement, bien que l'enveloppe intra-ACP du Fonds européen de développement (FED) lui fournisse la majeure partie de ses moyens. Pour surmonter cet obstacle financier, la Commission a proposé en décembre 2011 de créer un programme panafricain d'un milliard d'euros, dans le cadre de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD).

Ce programme panafricain permettrait aux décideurs européens et africains de disposer d'un instrument pour redynamiser la SCAU. Il s'agirait du principal instrument de l'UE à vocation continentale, bien que la Commission européenne maintienne ses autres financements aux niveaux national et régional. Le montant globalement mis à la disposition du programme sera divulgué avec le reste du CFP au premier trimestre 2013. L'UA comme l'UE s'accordent sur la nécessité de réviser les dispositions actuelles de la stratégie commune et surtout de redéfinir ses axes thématiques afin de lui conférer davantage de poids politique. Le passage d'un financement du FED à un financement au titre de l'ICD pourrait également induire quelques changements au niveau de la gestion et de l'orientation. La nouveauté du programme panafricain le rend toutefois vulnérable en ces temps de négociations budgétaires serrées ; le futur poids de cet instrument sera largement tributaire de l'issue de ces tractations. Un consensus semble néanmoins se dessiner à Bruxelles pour « se concentrer sur ce qui marche » et réduire le nombre de nouvelles priorités. Ce sera l'un des sujets de débat en 2013.

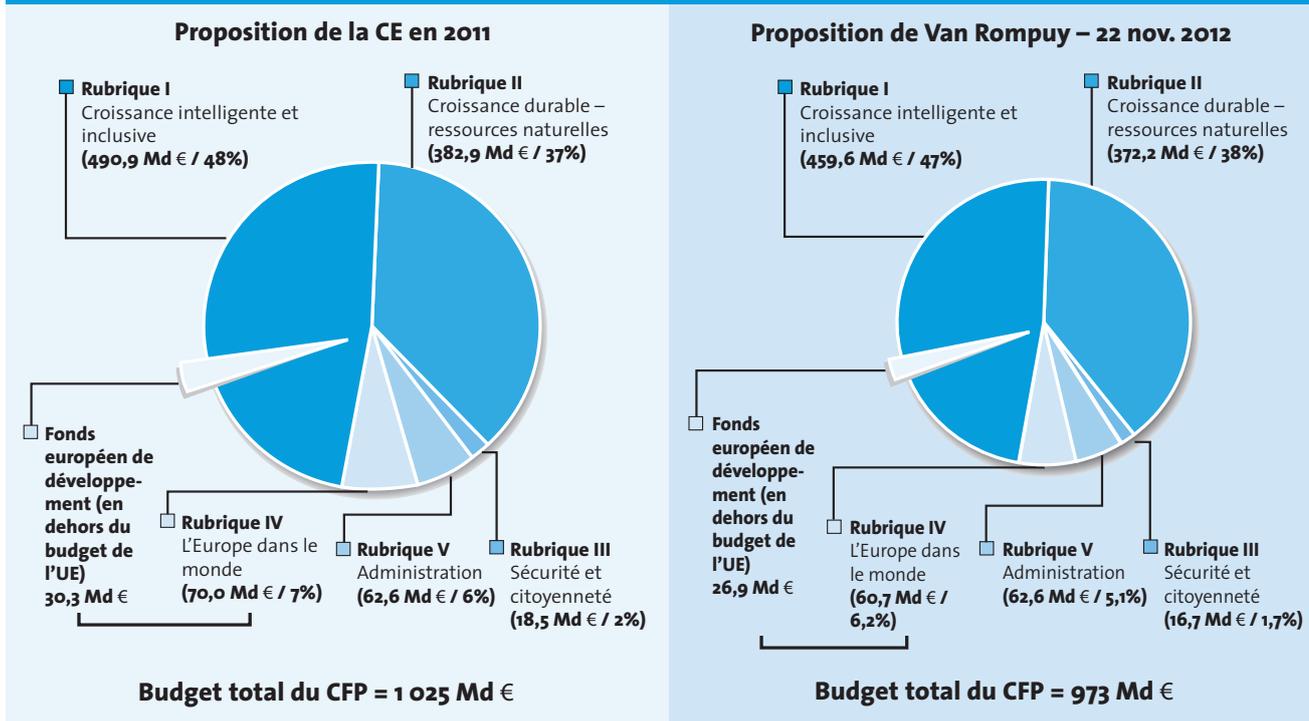
Côté africain, on espère que la nouvelle Commission de l'UA défendra un point de vue africain consolidé sur la réorientation stratégique de la SCAU. L'UA s'est relativement affranchie en tant que seule représentante de l'Afrique dans les discussions autour du programme panafricain. Reste à voir si les autres acteurs et parties prenantes africains sont disposés à soutenir ce rôle. Jusqu'à présent, les États membres de l'UA ont émis des réserves au sujet du programme, laissant entendre qu'il pourrait rogner leurs ressources nationales. On peut également se demander si d'autres acteurs comme la Banque africaine de développement et l'agence de coordination et de planification du NEPAD voudront participer à un cadre dont ils ont été exclus jusqu'ici. Enfin, l'Afrique a d'autres partenaires internationaux. Il faudrait sans doute se pencher de plus près sur la complémentarité entre le programme panafricain et les activités de ces partenaires. L'enjeu est de savoir ce que les Africains attendent réellement de leurs relations avec l'UE et comment y répondre au mieux.

Quid des prochaines étapes ? Le groupe de travail spécial de la SCAU doit se réunir au mois de février à Bruxelles pour dresser le bilan de la mise en œuvre du deuxième plan d'action (2011–2013) et préparer le terrain de la rencontre entre les deux Commissions au mois d'avril. Cette deuxième rencontre sera l'occasion pour la nouvelle Commission de l'UA et la Commission de l'UE de débattre des grandes orientations politiques. L'ordre du jour du Sommet de 2014 sera probablement fixé à l'automne, lors de la réunion suivante du groupe de travail spécial.

Pour que la SCAU demeure un des principaux instruments au service des relations Afrique-UE, il devient urgent d'en corriger les faiblesses et d'en dégager la voie vers le succès. De manière plus fondamentale, les partenaires doivent se demander quelle est la véritable valeur ajoutée de la SCAU. Dans un avenir proche, le Sommet de 2014 est sans doute la

<p>Janvier</p> <p>Entrée en vigueur du Pacte budgétaire européen (1er janv.)</p> <p>Sommet de l'UA, Addis-Abeba (21-28 janv.)</p> <p>Forum mondial pour l'alimentation et l'agriculture, Berlin (17-19 janv.)</p> <p>Forum économique mondial, Davos (23-27 janv.)</p> <p> Présidence irlandaise de l'UE</p>	<p>Février</p> <p>Conseil informel des ministres UE du développement, Irlande (11-12 janv.)</p> <p>Réunion régionale de l'APP ACP-UE (11-15 fév.), Caraïbes</p> <p>Réunion du Groupe de travail spécial de la SCAU, Addis-Abeba (date à confirmer)</p>	<p>Mars</p> <p>Élections présidentielles au Kenya (4 mars)</p> <p>Sommet BRICS (5 mars)</p> <p>Réunion du Bureau et des 3 comités permanents de l'APP ACP-UE (20-21 mars)</p>	<p>Avril</p> <p>Comité des Ambassadeurs ACP-UE (à confirmer)</p> <p>Rencontre des Commissions de l'UA et de l'UE (à confirmer)</p>
2013			

Figure 1 : Propositions faites par la Commission européenne et par Herman Van Rompuy pour les budgets du CFP et du FED (prix courants 2011)



Source : Commission européenne COM(2011) 500, COM(2011) 837 et Van Rompuy (2012)

meilleure occasion de boucler ce dossier de révision. Mais pour qu'il en soit ainsi, une préparation minutieuse s'impose.

2. Un appui européen de quelle envergure pour l'Afrique ?

Le prochain budget de l'UE

Comme indiqué précédemment, la finalisation du Cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020 sera l'un des principaux points à l'agenda de l'Union en 2013. En 2011, la Commission a proposé de porter le montant global du cadre budgétaire à environ 1 000 milliards d'euros, ce qui a fait froncer quelques sourcils, notamment du côté d'États membres contributeurs nets comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Il faut en effet savoir que les négociations budgétaires sont sous-tendues par

une perpétuelle tension entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets, les uns exerçant des pressions pour que l'on réduise le budget et les autres pour qu'on l'augmente. Les contributeurs nets insistent sur le fait que la Commission européenne n'est pas en position d'exiger des États membres qu'ils procèdent à des ajustements budgétaires draconiens sans donner elle-même l'exemple. Sous pression, la présidence chypriote a proposé d'abaisser le montant total du CFP de 50 milliards d'euros. La Commission européenne et le Parlement européen – ce dernier en vertu de ses prérogatives – ont toutefois rejeté la proposition en octobre 2012. Avant le sommet budgétaire de novembre 2012, le Président du Conseil, Herman Van Rompuy, a suggéré à son tour de réduire le CFP de 75 milliards d'euros, sans parvenir à fédérer les États membres autour de sa proposition. Un

nouveau sommet est prévu début 2013 afin de trouver un compromis.

Dans son CFP, la Commission propose d'allouer 70 milliards d'euros à la « Rubrique IV : l'Europe dans le monde », la part de l'action extérieure passant du coup de 5,6% à 7,0% du total. Depuis lors, Herman Van Rompuy a néanmoins suggéré de réduire la Rubrique IV, tout d'abord de 9,0%, puis de 13,3% par rapport à la proposition originale de la Commission.⁶ Voyez la figure 1 pour un aperçu plus détaillé de la proposition de la Commission et de la dernière proposition en date de Van Rompuy ; pour faciliter la comparaison, les chiffres sont fournis en prix constants de 2011.

Bien que le montant total de la Rubrique IV ne soit pas définitif, une réduction ne remettrait sans doute pas en cause la répartition actuelle entre ses

<p>Mai</p> <p>Conseil européen « Affaires étrangères » - session consacrée au développement, Bruxelles (27 mai)</p> <p>Forum économique mondial sur l'Afrique, Le Cap (8-10 mai)</p> <p>Réunion ministérielle euro-méditerranéenne, Malte (11-12 mai)</p> <p>Sommet du G8 2013, Royaume-Uni (17-18 mai)</p>	<p>Juin / Juillet</p> <p>Sommet des dirigeants des pays BRICS, Russie (17-18 juin)</p> <p>APP ACP-UE, Bruxelles (15-29 juin)</p> <p>Rapport annuel d'Europaid</p> <p>La Croatie entre dans l'UE (1er juillet)</p> <p>Réunion régionale ouest-africaine de l'APP ACP-UE, (15-19 juillet)</p> <p> Présidence lituanienne de l'UE</p>	<p>Avril / Septembre</p> <p>Sommet UE-Afrique du Sud, Afrique du Sud (date à confirmer)</p> <p>Réunion du Bureau et des 3 comités permanents de l'APP ACP-UE (18-19 sept.)</p>	<p>Octobre</p> <p>Élections présidentielles en Éthiopie</p> <p>Journées européennes du développement, Bruxelles (15-16 oct.)</p>
--	---	---	---

2013

Figure 2 : INSTRUMENTS BUDGÉTAIRES ET EXTRA-BUDGÉTAIRES DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE, 2014-2020
(propositions de la CE en prix courants)

RUBRIQUE IV DU BUDGET DE L'UE – Ne sont repris que les instruments supérieurs à 1 Md €

Programme	Montant proposé (en milliards €)	Part dans la Rubr. IV (en % arrondi)	Principales caractéristiques
Instrument de coopération au développement (ICD)	23.3	32%	- Programmes géographiques 14,0 Md € : pour tous les pays en développement non-ACP + l'Afrique du Sud - Programmes thématiques 8,3 Md € : pour tous les pays en développement - Prog. panafricain 1,0 Md € : pour des projets continentaux liés à la SCAU
Instrument européen de voisinage (IEV)	18.2	25%	Pour 16 pays du voisinage méridional et oriental de l'UE (dont 5 États nord-africains). Aucune proposition de ventilation jusqu'ici.
Instrument de pré-adhésion	14.1	20%	Pour les pays candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion.
Instrument pour la stabilité	2.8	4%	Pour les problèmes de sécurité, avec des composantes à court et à long terme.
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	1.6	2%	Promotion des droits de l'homme dans les pays tiers via des subventions, l'accent étant mis sur la société civile.
Instrument de partenariat	1.1	1.5%	Pour la coopération avec des partenaires stratégiques et des économies émergentes.

EN DEHORS DE LA RUBRIQUE IV ET DU BUDGET : LE FED

Fonds européen de développement (FED)	34.3	Pour la coopération avec les ACP et les PTOM. Va en majeure partie (32,2 Md €) aux pays ACP, selon la ventilation suivante : <ul style="list-style-type: none"> • 27,7 Md € pour les Programmes indicatifs nationaux et régionaux • 4,0 Md € pour la coopération intra-ACP et intra-régionale • 0,6 Md € pour réapprovisionner la Facilité d'investissement
---------------------------------------	------	---

Source : propositions de la CE figurant dans les Communications COM 837 et 845 de 2011

composantes. Voyez la figure 2 pour une présentation indicative des instruments proposés pour l'action extérieure de l'UE ; les chiffres sont cette fois fournis à leur prix courants, pour tenir compte de l'inflation.

L'Instrument de coopération au développement

Comme le montre le tableau, l'Instrument de coopération au développement (ICD) et l'Instrument européen de voisinage (IEV) se taillent la part du lion dans la Rubrique IV. L'ICD est relativement récent, puisqu'il n'est opérationnel que depuis 2006. Le Consensus européen pour le développement⁷ de 2005 et le Programme pour le changement⁸ de 2011 en fixent les modalités opérationnelles, à savoir l'utilisation de programmes géographiques et thématiques. Les premiers sont destinés aux pays en

développement qui ne sont pas éligibles aux financements du FED, les seconds à tous les pays en développement, y compris ceux financés par le FED, en fonction de documents stratégiques thématiques qui seront rédigés une fois le CFP approuvé. Le programme panafricain envisagé pour soutenir la SCAU devrait également faire partie de l'ICD. Le principal changement apporté à l'ICD est l'introduction de la « différenciation »,⁹ qui se traduira par la disparition progressive de l'aide géographique à 19 pays « gradués » d'Afrique (uniquement l'Afrique du Sud), des Amériques et d'Asie. La différenciation ne changera rien aux programmes thématiques.

L'Instrument européen de voisinage

L'Instrument européen de voisinage (IEV) est un autre instrument communautaire qui pèse considérablement sur

les relations Afrique-UE. On voit l'importance que l'UE attache à son voisinage à l'augmentation que le CFP octroie à l'IEV par rapport au budget précédent. Cet instrument soutient des programmes de coopération bilatéraux, régionaux et transfrontaliers avec des voisins de l'est et du sud de l'Europe, y compris des pays d'Afrique du Nord. L'IEV est le bras financier de la politique européenne de voisinage. Le nouvel IEV doit inaugurer une nouvelle démarche, basée sur la notion du « more-for-more » ; autrement dit, « davantage » sera donné aux pays qui en font « davantage » pour réformer leur gouvernance politique et économique. On peut néanmoins s'interroger sur l'efficacité de la démarche. L'année qui vient donnera à l'UE l'occasion de préciser et d'affiner ce concept avant que le nouvel IEV n'entre en vigueur en 2014.¹⁰

19^{ème} Conférence des parties sur le changement climatique (COP19), Europe de l'Est (11-22 nov.)

APP ACP-UE, pays ACP, (14-18 déc.)

Élections présidentielles au Zimbabwe, en Serbie et à Maurice (dates à confirmer)

Événements d'ordre général

Année de la sécurité alimentaire de l'Union africaine

Sommet UE-Afrique (1^{er} semestre)

La Lettonie rejoint la zone euro (à confirmer)



Présidences grecque et italienne de l'UE

Janvier

Début du nouveau CFP de l'UE 2014-2020 (1^{er} janv.)

Début du 11^{ème} FED (1 Jan)

Nouveau Système de préférences généralisées (1^{er} janv.)

Nouvelle politique agricole commune (1^{er} janv.)

2013

2014

Le Fonds européen de développement

Le FED est le plus ancien et le plus gros instrument communautaire d'appui individuel aux pays d'Afrique. Il régit les financements accordés aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en fonction des priorités inscrites dans l'Accord de partenariat ACP-UE (« l'Accord de Cotonou »). Ce fonds, qui échappe au budget de l'UE, est alimenté par les contributions volontaires des États membres de l'UE. Malgré les demandes de « budgétisation » du FED, il demeurera en marge du budget de l'UE jusque 2020.

La Commission a proposé d'allouer 34 milliards d'euros au 11^{ème} FED (2014-2020),¹¹ soit une augmentation de 23,5% par rapport au 10^{ème} FED.¹² La Commission a en outre proposé que la clé de contribution des États membres soit alignée sur celle du CFP, afin de préparer le terrain de la probable budgétisation du FED en 2020, date à laquelle l'Accord de Cotonou prendra fin. Ceci impliquerait une augmentation notable des contributions pour les 12 derniers États membres de l'UE, et une baisse pour certains autres pays comme la France et la Belgique. On doit néanmoins s'attendre à une réduction globale du FED, la proposition avancée par Herman Van Rompuy le 22 novembre 2012 suggérant de réduire les montants proposés par la Commission de 11%.¹³

C'est le SEAE qui sera le chef de file de la programmation du FED et des programmes géographiques de l'ICD, ce rôle étant dévolu à la DEVCO pour les programmes thématiques de ce dernier. Bien que certains assimilent ce changement à une tentative de politisation de la coopération au développement, il n'affectera concrètement que la préparation des allocations par pays, le Commissaire en charge du développement restant le principal responsable politique de la coopération au développement de l'UE. Le SEAE et la DEVCO finissent en ce moment d'éplucher les « propositions de réaction » soumises par les Délégations, dans lesquelles celles-ci recensent les questions et secteurs prioritaires du pays où elles se trouvent. La DEVCO leur demandera ensuite, au premier trimestre 2013, d'ébaucher un programme indicatif national (PIN) avec le gouvernement partenaire. Une fois la dotation du FED connue, c'est-à-dire un peu plus tard dans l'année, la DEVCO commencera à dresser une liste d'interventions concrètes, sur la base des PIN. Les programmes indicatifs régionaux suivront la même procédure. Les décisions budgétaires prises par

l'UE en 2013 auront une incidence majeure sur l'avenir de ses relations avec les États africains. Les effets d'une éventuelle réduction drastique du FED se ressentiraient des années durant. Elle rejaillirait aussi sur le climat politique lors du Sommet de 2014, que ce soit officieusement ou officiellement via son ordre du jour.

3. Faire plus avec moins : la coopération au développement et au-delà

Depuis quelques années, on constate une remise en cause de l'efficacité et de l'incidence de l'aide traditionnelle. S'y ajoute une prise de conscience de ce que la relation donateur-bénéficiaire peut freiner l'éclosion d'une relation stable et d'égal à égal entre l'UE et les pays d'Afrique. La crise financière d'abord, les mesures d'austérité ensuite ont entraîné une réduction des dépenses d'APD et une exigence croissante d'approches axées sur les résultats et d'une utilisation efficace de l'argent du contribuable. On voit donc se dessiner une demande de plus en plus forte pour des approches globales, qui complètent et dépassent la thématique traditionnelle de lutte contre la pauvreté, fort importante au demeurant, de la coopération au développement. De nombreux pays africains ont également changé d'attitude à l'égard de l'aide. Plutôt que de dépendre de l'APD, ces pays se sont employés à élaborer d'autres politiques et méthodes qui assurent leur croissance économique.¹⁴ La mobilisation des ressources intérieures, la sécurisation d'un financement national et régional par des moyens innovants et le « boom des ressources » au service d'un plus vaste développement sont autant d'exemples d'idées nouvelles qui questionnent la fonction de l'aide. Pour preuve, la création en 2009 du Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF) qui compte aujourd'hui 36 États membres. L'ATAF « a pour optique la promotion d'administrations fiscales fiables et efficaces en vue de renforcer la croissance économique et d'améliorer les prestations de service afin d'accroître le niveau de vie ». Mais ce n'est là qu'une partie du tableau : l'Afrique offre en effet un paysage aussi divers que varié en termes de systèmes et de conjonctures politiques et économiques.

Comment, dès lors, faire plus avec moins ? Comment élaborer des stratégies de développement qui muent l'APD en catalyseur de croissance inclusive, de développement durable et de relations fortes entre l'UE et

l'Afrique ?¹⁵ Le Sommet UE-Afrique de 2014 répondra-t-il aux attentes, sera-t-il le lieu adéquat pour aborder les grands dossiers afférents au commerce, à l'intégration régionale et à la gouvernance ? Un sommet qui ne serait pas en mesure de traiter les vraies questions perdrait en crédibilité et, à terme, son utilité, et ne pourrait guère favoriser des relations solides et viables entre l'Afrique et l'UE. Les points suivants analysent quelques enjeux majeurs actuellement à l'ordre du jour de la coopération au développement de même que quelques grandes priorités qui vont au-delà de cet ordre du jour.

Coopération au développement...

Programme pour le changement
Adopté par le Conseil en 2012, le nouveau cadre de la politique de développement de l'UE, le *Programme pour le changement*, s'inscrit dans le prolongement du *Consensus européen pour le développement* de 2005 et réaffirme l'objectif de développement global de l'UE : éradiquer la pauvreté, dans le cadre d'un développement durable. Le *Programme* articule les futures stratégies de développement européennes autour de deux grands axes : (i) *droits de l'homme, démocratie et autres aspects clés de la bonne gouvernance* et (ii) *une croissance inclusive au service du développement humain*. Les orientations politiques qui le traversent devraient commencer à se ressentir dans les différents instruments et programmes au cours des mois à venir.

Courant 2013, la Commission européenne entamera la mise en œuvre de ses trois Communications relatives à la coopération au développement, directement liées à son Programme pour le changement. La première traite de l'engagement de l'UE auprès de la société civile et insiste sur la constitution d'une société civile forte au niveau national.¹⁶ La deuxième décrit l'engagement de l'UE à promouvoir la protection sociale en tant que moteur de croissance inclusive et à surmonter les inégalités socio-économiques.¹⁷ La troisième introduit un changement fondamental dans la façon dont l'UE se sert de l'appui budgétaire : celui-ci ne sera plus uniquement lié des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté, mais aussi à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie.¹⁸

À l'instar de l'IC, le *Programme pour le changement* affirme qu'une différenciation est nécessaire. La différenciation implique un panachage variable de politiques, d'instruments et de niveaux d'aide au développement

en fonction des pays partenaires. L'aide de l'UE variera désormais en fonction (i) des besoins du pays, (ii) des capacités, (iii) des engagements du pays et des résultats et (iv) de l'impact potentiel. Les besoins du pays et l'impact potentiel sont les deux paramètres prépondérants. Il s'ensuit que certains pays partenaires recevront une aide au développement moindre, ce qui changera fondamentalement la nature de leur coopération avec l'UE. Un changement auquel devraient réfléchir de toute urgence les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et les pays qui représentent plus de 1% du PIB mondial.¹⁹

Le *Programme pour le changement* réaffirme par ailleurs l'importance de la cohérence des politiques au service du développement (CPD). En vertu du Traité de Lisbonne, l'UE et ses États membres sont désormais légalement tenus de prendre les intérêts des pays en développement en compte lorsqu'ils formulent et appliquent des politiques susceptibles de les affecter. Le prochain rapport de l'UE afférent à la cohérence des politiques au service du développement est prévu pour 2013. La phase préparatoire devrait commencer en début d'année par l'envoi d'un questionnaire aux États membres. Le recueil des données devrait s'achever à la fin du printemps et la finalisation du rapport en fin d'année.

Après les OMD

Tandis que les États africains poursuivent leurs efforts en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le débat et la procédure onusienne relatifs au cadre mondial de l'après-2015 s'accroissent. Les points de vue africains et européens semblent se rejoindre pour placer l'avenir de la coopération au développement international après 2015 sous le signe d'une modernisation de l'agenda des OMD. De nombreuses questions se posent malgré tout quant au contenu de cet agenda et aux moyens d'en améliorer l'efficacité.

Le Commissaire Andris Piebalgs a exposé une vision de l'agenda de développement de l'UE après 2015 qui se fonde sur trois piliers : (i) des seuils minimum pour les indicateurs sociaux et une vie décente pour tous, grâce à une liste d'OMD actualisée ; (ii) des facteurs de prospérité comme la création d'emplois, la justice, l'équité et les droits de l'homme ; et (iii) une bonne gestion des ressources naturelles, en utilisant avec sagesse les revenus qu'elles engendrent, et en freinant ou en arrêtant leur surexploitation. Le discours

des pays en développement insiste davantage sur la croissance économique, la transformation structurelle, l'emploi et les inégalités. Pour réaliser cet agenda plus étoffé, la coopération entre l'UE et l'Afrique doit dépasser le cadre de l'aide et diversifier ses instruments. La Commission européenne devrait publier une Communication à ce sujet en janvier 2013.

Le Sommet de 2014 sera l'occasion de réexaminer les domaines prioritaires des OMD, l'obtention « d'avancées significatives » par rapport aux OMD étant une des priorités stratégiques de la SCAU. Le renouvellement du cadre de coopération pourrait aussi se doubler d'un engagement commun plus profond lors du sommet. L'agenda de l'après-2015 prendra consistance en 2013, à mesure que l'Afrique et l'Europe prépareront cet événement. Pour explorer la question de l'après-OMD, le Secrétaire général des Nations unies a déjà constitué un panel de haut niveau chargé de le conseiller. Ce panel lui soumettra ses premières recommandations au mois de mai 2013, à l'issue de diverses consultations par thème et par pays. Le Secrétaire général s'en inspirera pour soumettre ses propres recommandations à la 68^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2013.

...et au-delà

Secteur privé et développement

Il est de plus en plus admis que le secteur privé occupe une place essentielle dans la création d'emplois, la croissance économique et l'amélioration des relations commerciales. Avec la désaffection de l'aide comme solution durable, le secteur privé occupe une place de plus en plus privilégiée à l'ordre du jour international, comme on a pu le voir lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan ou encore lors du Forum du G20.²⁰ Des mesures décisives ont par ailleurs été prises sur tout le continent africain afin de renforcer ce secteur. Les Chefs d'État africains ont notamment adopté le plan d'action de l'UA pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA), qui fait moult référence aux partenariats publics-privés.²¹ L'industrialisation figure d'ailleurs parmi les priorités de nombreux autres plans de développement nationaux que ce soit en Égypte, en Éthiopie, au Kenya, en Namibie, au Nigeria ou encore en Ouganda.²²

En Europe, chaque État membre de l'UE est allé plus loin que la Commission dans l'intensification de ses rapports avec le secteur privé. L'engagement

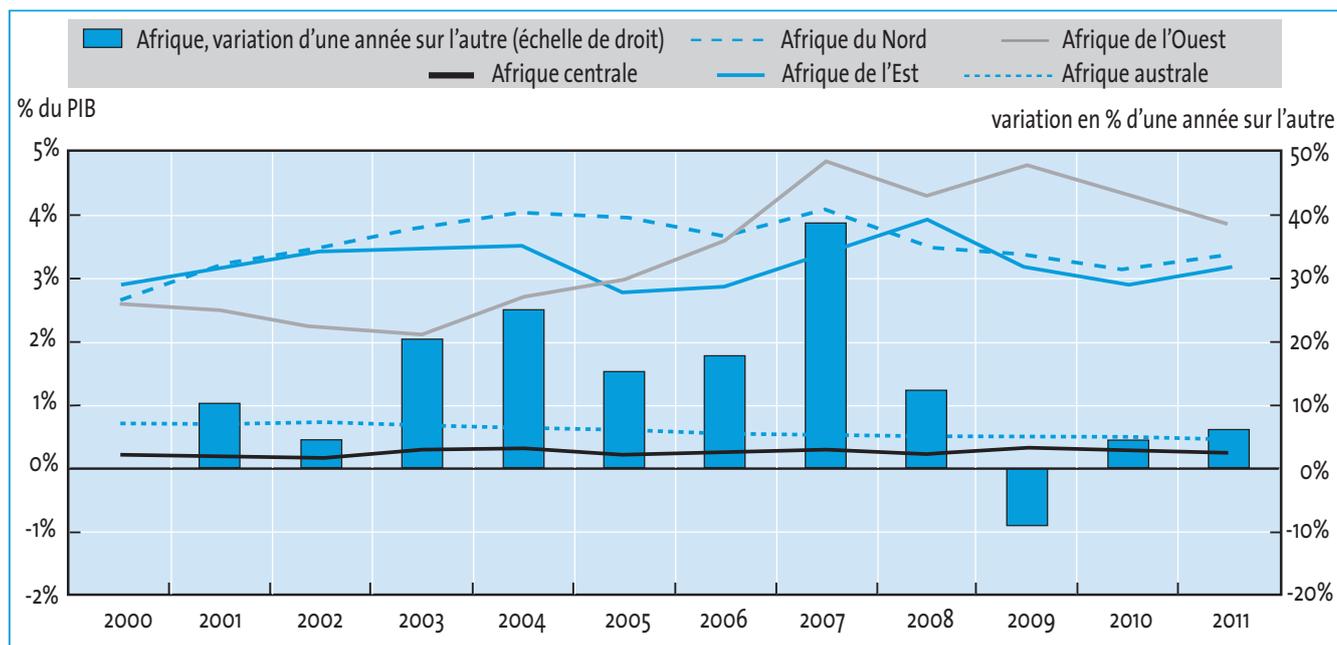
auprès du secteur privé est une priorité absolue pour le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays scandinaves, qui ont tous initié de nombreux projets associant le secteur privé. L'engagement auprès du secteur privé a beau figurer dans le Programme pour le changement de l'UE, il est jusqu'à présent plus théorique que pratique et peu d'actions ont été entreprises. L'UE a commandité une étude sur les modalités d'engagement du secteur privé et l'extension de ses activités de « blending » (qui allie les subventions à d'autres types de financement tels que les prêts et le capital-risque). Cette étude devrait être achevée pour la fin de 2013. Parallèlement, la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement veulent instaurer une plate-forme européenne pour la coopération extérieure et le développement début 2013. L'UE est encore occupée à définir la place du secteur privé dans sa coopération au développement, mais les choses devraient évoluer rapidement vers du concret.

Ressources extractives

L'industrie extractive et la gestion des matières premières ont été explicitement abordées lors du dernier Sommet UE-Afrique, et inscrites dans le deuxième plan d'action (2011-2013) de la SCAU. Il s'agit d'un secteur très important de la coopération Afrique-UE. Le « boom des ressources » constitue l'épine dorsale du récent envol économique de certains États africains, face à une demande de matières premières en progression croissante du côté l'UE, qui sait qu'un approvisionnement régulier est essentiel à une croissance durable et équilibrée sur le long terme. Les deux continents ont donc tout intérêt à renforcer leurs échanges de matières premières, à favoriser les filières et les liens industriels, et à améliorer la gouvernance et la transparence dans la gestion des ressources naturelles.

Bien qu'elle offre d'immenses opportunités, l'extraction des ressources naturelles souffre généralement d'un manque de gouvernance et de responsabilité sociale des entreprises, ainsi que d'une reddition de comptes insuffisante tant de la part des pays investisseurs que des industries extractives nationales. La gouvernance et la gestion des ressources naturelles figurent donc parmi les principaux défis à relever par les pays africains pour tirer parti des avantages de ce secteur, aux côtés d'autres défis comme le choix des réformes économiques

Figure 3: Transferts des migrants vers l'Afrique, par région



Source: OCDE (2012) *Transferts des migrants*. Paris: AfricanEconomicOutlook.org

et institutionnelles, les politiques économiques et industrielles et la gestion fiscale.

Partout en Afrique, diverses stratégies sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre pour résoudre ces problèmes. En 2009, par exemple, l'Assemblée de l'UA a adopté la Vision minière pour l'Afrique (VMA), qui définit une stratégie panafricaine et une plateforme d'action afin de tirer le meilleur parti possible des ressources minières africaines. Le plan d'entreprise de la VMA inclut le tout nouveau Centre africain de mise en valeur des mines, ainsi que l'African Mineral Skills Initiative. Le VMA n'est pas la seule initiative africaine en matière de gestion des ressources naturelles. Tout au long de 2013, les stratégies politiques vont prospecter diverses stratégies de transformation structurelle du secteur des matières premières et s'intéresser à des problématiques telles que la diversification, les filières de valorisation, les liens horizontaux et verticaux. Ces questions seront au cœur de la réunion des ministres africains des finances qui se tiendra au mois de mars ainsi que des « Perspectives économiques en Afrique » qui seront publiées à la fin du printemps. Parallèlement à l'AIDA, il y a aussi le PIDA (le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique) dont le champ d'application s'étend à la gestion des ressources naturelles, aux infrastructures

énergétiques et à la mise en valeur des ressources minérales.²³ Sans oublier, pour finir, les initiatives et cadres nationaux et régionaux afférents aux ressources naturelles : le programme contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la Région des Grands Lacs, par exemple, qui est en train de mettre en place un mécanisme de certification pour les minerais à l'origine de conflits.²⁴

La SCAU soutient l'optique de développement de la VMA dans le cadre de son partenariat pour le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures. Son plan d'action pour les matières premières traite notamment de gouvernance et d'investissement.²⁵ Il faudrait néanmoins que l'UE élargisse son engagement de manière à considérer toutes les facettes de la gestion des ressources naturelles. Pour l'heure, elle ne s'intéresse quasi-exclusivement qu'à la transparence financière et à la gouvernance.

Migrations internationales

Les flux migratoires sont l'une des têtes de chapitre du deuxième plan d'action (2012–2013) de la SCAU approuvé par le Sommet UE-Afrique de Tripoli, en 2010. Les domaines prioritaires sont l'appui à une initiative contre la traite des êtres humains, prise par la Commission de l'UA, la définition d'une réaction face aux effets du printemps arabe sur les migrations et l'emploi, et l'élaboration

du plan directeur d'un institut africain des transferts des migrants (le graphique ci-dessus montre la répartition de cette importante ressource par région africaine).²⁶

On compterait dans le monde près de 214 millions de migrants internationaux en quête d'un meilleur avenir sur le plan économique, de la sécurité et de l'emploi. Contrairement à une idée reçue, les migrations ne se limitent pas à des flux Sud-Nord. Les flux Sud-Sud sont tout aussi importants et les flux Nord-Sud sont en constante augmentation. Les migrations Nord-Sud s'expliquent en grande partie par la crise financière et le taux de chômage élevé en Europe, qui incitent les jeunes Européens à chercher de l'emploi ailleurs. 70 000 Portugais se sont installés en Angola entre 2003 et 2010, par exemple.²⁷ La démographie, l'inégalité des revenus et le changement climatique vont probablement maintenir, voire accroître ces flux migratoires dans les années à venir.

Les gains économiques estimés découlant de la mobilité internationale des travailleurs seraient immenses. Diverses études montrent qu'une levée substantielle des obstacles aux mouvements de travailleurs entraînerait une augmentation du PIB mondial de l'ordre de 50% à 150%.²⁸ L'argent que ces migrants renvoient dans leurs pays d'origines sont en outre globalement supérieurs, et de loin, aux montants

de l'APD. Or les politiques migratoires, essentiellement européennes mais aussi africaines, vont dans le sens opposé, celle d'une plus forte restriction de la mobilité des travailleurs. Dans de nombreux États membres de l'UE, les activités déployées pour réduire le coût de la main-d'œuvre immigrée et améliorer ses conditions de vie laissent à désirer.²⁹ Ces questions et ces enjeux devront être abordés lors du Sommet de 2014 et dans le prochain plan d'action de la SCAU.

S'agissant de la politique de développement, il est évident que la formulation de l'agenda de l'après-2015 fera l'objet de toutes les attentions d'un bout à l'autre de 2013. Cet agenda et le fait que la SCAU ambitionne un élargissement du spectre de la coopération à d'autres sujets pourrait amener le Sommet de 2014 à sortir de sa sphère traditionnelle. Les migrations et les industries extractives figurent dans le deuxième plan d'action de la SCAU ; tous deux seront donc à l'ordre du jour du Sommet. Mais un peu d'audace ne ferait sans doute pas de tort. Si l'UE décide d'axer sa stratégie sur la croissance et l'emploi, il faut naturellement s'attendre à ce que la question du développement du secteur privée prenne le devant, bien que ni l'UA ni l'UE n'aient formulé de stratégie concrète en la matière. Reste à voir quels sujets seront repris dans le troisième plan d'action de la SCAU et l'espace que le Sommet accordera à des sujets en dehors de son agenda traditionnel.

4. Commerce et intégration régionale : ça passe ou ça casse

Inutile de rappeler ce que sont les Accords de partenariat économique (APE) aux observateurs des relations commerciales UE-Afrique. La négociation de ces accords entre l'UE et les cinq groupements régionaux africains vient de franchir le cap des dix ans, date anniversaire qui n'a, bien entendu, pas suscité de réjouissements. Des négociations âpres et longues, qui ont dépassé leurs échéances et menacent d'envenimer le reste des relations Afrique-UE. Pour l'heure, la SCAU ne s'intéresse pas directement aux négociations commerciales entre l'UE et l'Afrique. Celles-ci restent au contraire le pré carré de structures institutionnelles dédiées à l'élaboration des politiques commerciales. Les deux parties ne peuvent toutefois aborder les questions commerciales et d'intégration régionale sans tenir compte des effets des APE.

S'agissant du commerce et de l'intégration régionale sur le continent africain proprement dit, donateurs et partenaires extérieurs ont pris pour point de départ la libéralisation des échanges sous ses aspects « tangibles et intangibles » : appui à la construction de routes, de voies ferrées, à des postes-frontières efficaces et à une réglementation harmonisée des transports. La Commission européenne est elle-même un des principaux sponsors de ce type de projets, via la coopération avec les Communautés économiques régionales (CER) et le partenariat de la SCAU pour le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures.

Du côté africain, la zone de libre-échange continentale (ZLEC) proposée par l'UA et endossée par les dirigeants africains début 2012 pourrait rationaliser la composition des CER et fédérer leurs membres autour du développement d'infrastructures à vocation commerciale. Bien que les CER aient considérablement avancé dans leurs travaux, l'appui qu'ils reçoivent de l'UE est en train de changer. À l'avenir, cet appui reposera davantage sur les « nouvelles » sources de financement, et moins sur les enveloppes financières globales destinées aux CER. La nouvelle Commission de l'UA considère les infrastructures régionales comme une priorité, ce qui pourrait booster les tractations à ce sujet entre l'UE et l'UA.

APE : le début de la fin ?

L'année 2013 pourrait revêtir une importance particulière si l'UE décidait de clôturer les négociations des APE en 2014, en faisant le pari de couronner ou de ruiner dix années d'efforts. Le règlement temporaire d'accès au marché qui régit les tarifs appliqués aux exportations des ACP à destination de l'UE stipule que les pays qui auront signé un APE intérimaire d'ici 2014 devront commencer à mettre en œuvre et à ratifier ces accords ou se résoudre à exporter au titre des autres dispositifs préférentiels, moins généreux, qui leur sont proposés, le Système des préférences généralisées (SPG) notamment.

Concrètement, les relations commerciales entre l'Afrique et l'UE sont scindées en une multitude de dispositifs préférentiels parallèles depuis 2008, date à laquelle l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a mis un terme à la dérogation autorisant l'octroi de préférences unilatérales du type Lomé ou Cotonou. À l'époque, l'UE avait introduit

ce règlement temporaire pour que les pays qui avaient signé un accord « intérimaire » puissent provisoirement accéder à ses marchés hors contingents et en franchise de droits et pour que les perturbations dans les échanges restent minimales jusqu'à la clôture des négociations des APE. Après des années de lente progression, la Commission européenne semble avoir perdu patience et décidé d'apposer une date de fin à son règlement temporaire d'accès au marché. La Commission n'a toutefois pas le dernier mot dans cette affaire. Le Parlement européen et les États membres doivent approuver, modifier ou rejeter la date de fin proposée. Pour l'instant, aucun accord n'a été trouvé entre une date de fin en 2014 ou reportée en 2015, voire 2016.

Quelle incidence tout cela aura-t-il sur les négociations en 2013 ? La pression va sans doute monter d'un cran. Beaucoup dépendra de la capacité des groupements régionaux à trouver des terrains d'entente entre leurs membres et de la souplesse dont la Commission européenne sera disposée à faire preuve durant les négociations. Si aucune assise régionale n'était trouvée et si les pays qui ne bénéficient pas de l'initiative « Tout sauf des armes » décidaient de conclure des APE individuels, l'intégration régionale serait sérieusement mise à mal dans certaines parties du continent.

Les dates butoirs ne remplaceront en outre jamais une vraie stratégie globale. Les deux parties devraient réévaluer leur positionnement, de préférence ensemble, déterminer les goulets d'étranglement, article par article, région par région, et voir les marges de manœuvre. Idéalement, la démarche devrait être soutenue par les plus hautes instances politiques. Si certains pays n'étaient toujours pas en mesure de signer un APE, une solution de repli réaliste et complète devrait être envisagée pour ne pas détruire les actuelles et futures unions douanières africaines.

Dans les relations Afrique-UE, les APE sont les grands absents des réunions et structures officielles UE-UA. L'UE a refusé que le partenariat de la SCAU sur le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures couvre les APE, alors que ceux-ci ont toujours hanté les relations entre les deux continents. Tout cadre futur devra composer avec ces fantômes s'il veut dépasser la sphère de l'aide et s'atteler à des questions politiques.

Intégration régionale en Afrique : rôle de l'UE

Les dirigeants africains ont en général toujours manifesté un grand enthousiasme pour l'intégration régionale. L'UE, qui est elle-même une organisation régionale, se fait depuis longtemps le chantre de l'intégration régionale en dehors de ses frontières. Mais elle est en train de modifier ses modalités d'appui à cette intégration. Cet appui a pris diverses formes par le passé, la plus significative étant sans doute les enveloppes régionales du FED. En Afrique, la proposition de création d'une ZLEC donne un coup d'accélérateur politique à la rationalisation de nombreux accords commerciaux, nonobstant son calendrier ambitieux pour les négociations d'accès aux marchés. Elle sous-tend par ailleurs d'importants programmes infrastructurels, comme le PIDA, et industriels, comme l'AIDA. S'engager durablement auprès de ces structures est un scénario prometteur que l'UE aurait intérêt à envisager.

Dans sa Communication sur le commerce, la croissance et le développement publiée début 2012, le Commission européenne fait allusion à quelques changements dans ses modalités d'appui aux CER. Une part importante des fonds disponibles au titre du 10^{ème} FED sont décaissés via les programmes indicatifs régionaux, qui financent le fonctionnement et les activités des CER. La Communication constate que « les résultats obtenus n'ont toutefois pas souvent été à la hauteur des espérances », s'agissant en particulier des taux de décaissement des fonds du 10^{ème} FED destinés aux communautés régionales. Dans cette Communication et dans des déclarations ultérieures, elle envisage donc d'abandonner cette approche et d'élargir l'accès aux enveloppes régionales à d'autres acteurs – pays, institutions régionales et autres instances – engagés dans des projets d'envergure régionale, alors que par le passé ces fonds étaient réservés aux CER. Elle part du principe qu'une plus large participation permettra de surmonter « la faible capacité des organisations régionales à formuler des propositions de projets qui soient viables et soutenues par leurs membres. »³⁰

Cette nouvelle approche devrait être explicitée par les lignes directrices pour la programmation régionale du 11^{ème} FED, auxquelles le SEAE et la DEVCO se référeront pour prendre leurs décisions en 2013. La programmation se fera en deux phases. La première identifiera les priorités et les axes centraux de l'aide

européenne ; la deuxième décrira de manière plus détaillée les interventions, les budgets et les responsabilités. Bien que ces lignes directrices n'aient pas encore été publiées, les CER n'ont pas une minute à perdre pour entamer leurs délibérations sur les secteurs prioritaires et les nouveaux partenaires qu'elles voudraient associer. La deuxième phase de programmation débutera plus tard dans l'année, après que la première se soit achevée, probablement au premier trimestre.

Au niveau continental, l'UE et l'UA abordent ces questions via le partenariat de la SCAU pour le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures. Ce partenariat souffre toutefois d'un manque d'engagement du côté de l'UA, sans parler des controverses suscitées par les APE. Il est néanmoins parvenu à réaliser une partie des activités inscrites au plan d'action 2011–2013 : un séminaire de partage d'informations sur le développement du marché intérieur de l'UE, une étude sur le rôle des douanes dans la ZLEC, et un nouveau programme de 15 millions d'euros sur les obstacles techniques au commerce, financé par le 10^{ème} FED.

Le regain d'intérêt pour les échanges intra-africains lors du Sommet de l'UA de janvier 2012 et l'arrivée d'une nouvelle Commission africaine – sur fond de « renaissance » économique du continent – laissent entrevoir un meilleur usage du partenariat UA-UE pour le commerce et l'intégration régionale. La période qui précédera le Sommet de 2014 offrira sans doute à l'UE et à l'UA maintes occasions de consolider le partenariat par des actions communes, principalement au niveau des aspects techniques de mise en œuvre du plan d'action afin de doper les échanges intra-africains et d'inciter le secteur privé à s'engager et à coopérer davantage.

En résumé, que peut apporter le Sommet de 2014 au renouvellement des relations Afrique-UE sur le plan du commerce et de l'intégration régionale ? En ce qui concerne les APE, il serait opportun que les deux parties définissent une orientation politique, d'autant que la date butoir est proche. Si l'UE veut recentrer sa relation sur la question essentielle de la croissance et de l'emploi – comme il se le murmure dans certains milieux – elle ne peut soustraire les APE au débat général. Sa stratégie ne peut en outre se limiter à brandir la menace de dates butoirs. Sur le plan de l'intégration régionale et du soutien que lui accorde l'UE, l'ouverture des fonds régionaux

à d'autres acteurs que les CER ne représente qu'un détail dans l'évolution rapide de la nature de l'APD. L'UE comme les CER cherchent à combiner l'APD à des fonds privés et à trouver de nouveaux mécanismes pour financer l'intégration régionale. Une réflexion stratégique et un dialogue préparatoire autour de ces questions permettrait au Sommet de 2014 de s'atteler à deux questions cruciales et concrètes : comment les régions vont-elles payer les efforts d'intégration le plus efficacement et le plus adéquatement possible, et quel rôle l'UE peut-elle jouer dans ce processus ?

5. Des conflits et de la fragilité à la résilience et au développement

Conflits et fragilité étatique continueront de caractériser diverses régions, d'un bout à l'autre de 2013. Les dirigeants d'Afrique, d'Europe et d'ailleurs tenteront d'y remédier au travers de réactions tantôt « de fer », tantôt « de velours ».

La Banque mondiale estime à 250 millions le nombre d'Africains menacés par la guerre, le changement climatique, la crise alimentaire et un contexte étatique structurellement fragile.³¹ Quelque 10 millions d'entre eux sont des réfugiés et des personnes déplacées.³² L'inquiétude prévaut surtout pour le Sahel, où aucune approche cohérente n'a encore pu être dégagée dans les négociations auxquelles participent l'UA, les CER, les Nations unies et l'UE. La crise malienne illustre parfaitement cette impasse. Le Nigeria, principale puissance de la CEDEAO, ne voit pas pourquoi les Africains devraient supporter la majeure partie du fardeau de la lutte contre le terrorisme qui se déploie depuis le Nord du Mali et qui sème l'instabilité dans tout le Sahel. L'Europe a tout intérêt à ce que cette situation soit réglée à cause des problèmes de migration et de la menace d'attaques terroristes contre ses territoires, ses intérêts commerciaux et ses ressortissants. Une implication trop forte de sa part pourrait toutefois être interprétée comme une ingérence dans les affaires régionales. La désignation en octobre 2012 de Romano Prodi – figure connue de l'UA en tant qu'ancien président de la Commission européenne – comme Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour le Sahel atteste de la gravité de la situation. La situation dans la région des Grands Lacs et l'instabilité permanente en RDC, pays riche en ressources, suscitent

également l'inquiétude. C'est un dossier qui ne fédère pas les points de vue des États membres de l'UE, mais auquel ni l'UA ni les Nations unies n'ont su apporter de solution non plus. On peut également craindre l'éclatement d'un conflit entre les deux Soudans pour l'accès au pétrole, sans que l'UA ni l'UE, en concertation avec d'autres acteurs internationaux, ne puissent réagir rapidement.

Une certaine appréhension pourrait exister à propos de la Corne de l'Afrique, déstabilisée par la sécheresse, les pénuries alimentaires et la guerre en Somalie. Mais certains signes laissent à penser que les efforts déployés l'an passé pour mener une action plus cohérente à l'égard de cette région sous la houlette de l'UA portent enfin leurs fruits, grâce à un mélange d'action militaire et de mesures d'accompagnement comme le programme d'appui global de l'UE en faveur de la Corne de l'Afrique.

La question de la paix et de la sécurité, de même que le passage du conflit et de la fragilité à la résilience et au développement, sont des dynamiques politiques aux facettes multiples qui s'inviteront jusqu'au Sommet de 2014. Pas mal de questions doivent encore trouver réponse du côté européen : dans quelle mesure l'Europe est-elle disposée à s'engager sur le dossier de la paix et de la sécurité sous la bannière de l'Union, ou faudra-t-il compter sur des États membres pour assumer cet engagement ? Les appels à une refonte de la Stratégie européenne de sécurité et à l'élaboration d'une nouvelle « approche globale » de l'UE en 2013 font écho à cette incertitude. Après Lisbonne, l'UE a pris d'importantes mesures pour réformer son engagement à l'étranger, tant sur le plan politique qu'institutionnel. Il n'en reste pas moins que son intention d'adopter une approche globale et des stratégies régionales ne s'est traduite que par le reconditionnement de divers mécanismes de mise en œuvre dont la coordination laisse à désirer.

Architecture africaine de paix et de sécurité

Depuis 2002, les acteurs africains s'emploient, au travers de l'élaboration d'une Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), à apporter une réponse systématique au problème de paix et de sécurité sur leur continent. L'AAPS fixe un agenda ambitieux d'opérations de soutien à la paix, d'aide à la prévention, à la médiation et à la résolution des conflits et de soutien à la reconstruction et au développement suite à un conflit. À ce stade, la mise en place de l'AAPS

a néanmoins pris du retard dans de nombreux domaines où le Sommet de 2014 pourrait intervenir. Diverses contraintes pratiques brident l'autonomie de l'AAPS : manque de capacités, expertise technique limitée, financement imprévisible et non pérenne des membres de l'UA, sans parler du manque de coordination et de coopération.

La plupart des observateurs informés voient cependant un verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide. Les problèmes de l'AAPS sont fondamentalement de nature politique ; on peut donc espérer avec la nomination de Mme Zuma à la tête de la Commission de l'UA que ces problèmes seront saisis à bras le corps. Bien que nul ne conteste le rôle de chef de file de l'UA en matière de paix et de sécurité, les relations entre l'UA et les CER restent tendues. L'engagement de l'UE au plan régional attise souvent ces tensions et risque de compromettre l'avènement de vraies solutions. D'autant que les incohérences de l'UE n'arrangent rien à l'affaire : songez au cas de la Guinée et du Sahel, par exemple, où elle a tenté de faire figurer ses préoccupations de stratégie sécuritaire à l'agenda du développement.

La question cruciale est de savoir si la communauté internationale, et l'Europe en particulier, sont disposées à apporter leur soutien politique à l'AAPS. Bien que les Africains se la soient appropriée, comme le montre l'envoi de troupes par plusieurs pays, l'architecture vit sous perfusion financière extérieure. L'UE étudie la prorogation de sa Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF) au titre du 11^{ème} FED (2014-2020). Jusqu'à présent, l'Europe est le principal pourvoyeur de l'AAPS, à laquelle elle a apporté plus d'un milliard d'euros via l'APF.³³ Elle a donc le pouvoir de l'argent. Quand bien même le Conseil de sécurité des Nations unies donne son feu vert à des opérations de paix, encore faut-il que le Comité politique et de sécurité de l'UE en approuve le financement.

La croissance économique enregistrée par plusieurs États africains élargit sans doute l'assiette de financement de l'AAPS. Celle-ci serait alors plus autonome dans ses prises de décision et verrait moins souvent les points de vue africains écartés par d'autres acteurs. Idéalement, ces questions devraient être abordées dans le cadre de la prochaine évaluation de l'APF prévue mi-2013. Cette évaluation se penchera sur la mise en œuvre globale de l'APF, comme instrument d'appui européen aux efforts déployés par les Africains pour gérer les conflits sur leur

continent. Nul doute que les acteurs de développement européens, dans l'optique d'un 11^{ème} FED dégraissé, examineront l'APF sous toutes les coutures.

La préparation du Sommet offre aussi l'occasion de faire le point de dix ans de collaboration au sein du partenariat Afrique-UE pour la paix et la sécurité. Bien que de nature éminemment politique, l'AAPS a été mise en œuvre de manière plutôt technocratique. Le moment paraît donc bien choisi pour discuter des indications que l'UA pourrait fournir à ses partenaires extérieurs, en ce y compris l'UE, pour améliorer leurs modalités d'appui à l'AAPS. Les pistes d'avenir envisagées pour cet appui devront tenir compte des résultats de l'évaluation de l'APF et de l'importance accordée dans les esprits au renforcement des objectifs d'après-conflit de l'AAPS. Pilotée par l'UA et discutée en octobre 2012, l'Initiative de solidarité africaine livre une feuille de route utile à cet égard. L'établissement de liens entre l'AAPS et l'embryon d'Architecture africaine de la gouvernance seront essentiels en 2013, si l'on veut mettre un terme au cycle sans fin de la gestion de crise au profit d'une véritable prévention des conflits. Une revue conjointe de cette collaboration en 2013 pourrait déboucher sur des conclusions de grande portée lors du Sommet de 2014.

Le « New Deal »

Au plan international, le « New Deal » adopté par le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan (2011) pourrait avoir des répercussions sur les relations Afrique-UE et sur l'appui accordé à l'AAPS. Le « New Deal » invite les ministères en charge du développement, de la défense et de l'action diplomatique à suivre une approche globale et plus cohérente de la paix, de la sécurité et de la consolidation de l'État après un conflit. Il a été rédigé en amont de Busan par le « G7+ », un groupe de pays d'Afrique en proie à des conflits et des catastrophes. Les institutions européennes mettent de plus en plus ce « New Deal » au cœur de leur action face à des situations de conflit et de fragilité ; il est d'ailleurs testé dans plusieurs pays, d'Afrique notamment.

Les objectifs de consolidation de la paix et de consolidation de l'État qui animent le « New Deal » ont été totalement plébiscités par le G7+ lors de leur formulation. Reste à voir si cette dynamique positive se maintiendra en 2013, compte tenu du bilan mitigé

de 2012 et des doutes exprimés tant au sein qu'à l'extérieur du G7+ concernant l'aptitude du « New Deal » à changer fondamentalement la nature des réponses apportées aux situations de fragilité. Dans leur préparation du Sommet de 2014, l'UA comme l'UE devront porter un regard critique sur ce « New Deal » afin de déterminer s'il est porteur de valeur ajoutée pour l'Afrique ou s'il est destiné à devenir un cadre d'efficacité de l'aide de plus, interprété de manière étroite afin de ne rien changer aux bonnes vieilles habitudes.

Vu l'urgence et la persistance de certains conflits en Afrique, un dossier brûlant comme celui du Sahel ou de la Somalie risque toujours de phagocytter le Sommet de 2014 au détriment de dossiers moins urgents, mais tout aussi importants de reconstruction après un conflit. Seule une préparation minutieuse du Sommet peut empêcher cela. La gestion des crises est, certes, importante, mais elle ne doit pas évincer les efforts plus méthodiques déployés via des mécanismes institutionnels pour éliminer des schémas de conflit et de fragilité récurrents.

Last but not least, les élections prévues au Zimbabwe en mars 2013 pourraient devenir une épine dans le pied du Sommet. Le clash entre l'Afrique et l'UE au sujet de la participation du Président Robert Mugabe a déjà provoqué le naufrage de deux Sommets précédents : jamais deux sans trois ?

6. Coopération en matière d'agriculture, de marchés et de sécurité alimentaire

Les nombreuses crises alimentaires qui se sont succédé depuis 2007 ont remis la question de la sécurité alimentaire sur la liste prioritaire des initiatives africaines et européennes. Deux d'entre elles seront sous les feux de l'actualité en 2013 : le Cadre politique de l'UE en matière de sécurité alimentaire (CPSA) et le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) de l'UA. Le PDDAA devra afficher des résultats concrets, au risque de perdre le soutien de ses donateurs. En Europe, les détails opérationnels du CPSA vont être finalisés. À l'instar d'autres, cette déclaration politique de l'UE attache une importance croissante à une sécurité alimentaire et à un développement agricole durables, qu'elle juge cruciaux pour améliorer l'efficacité de ses actions en la matière. La sécurité alimentaire constitue un

des grands axes de la SCAU. La stratégie conjointe n'a toutefois pas eu le rôle de catalyseur qu'on lui prédisait. Pour remédier à cette lacune, on pourrait se concentrer sur les réformes et les évolutions attendues en 2013, et s'appuyer sur des mécanismes existants comme le PDDAA et le CPSA. La réalisation de ces déclarations politiques est un défi commun, que l'Afrique comme l'Europe ont intérêt à relever compte tenu de la nature mondiale des questions de sécurité alimentaire.

Du côté de l'UE, 2013 verra la conclusion d'un accord sur la Politique agricole commune (PAC), dont les effets sur l'agriculture africaine attirent depuis bien longtemps les critiques. Nul doute que les observateurs africains seront attentifs au contenu de la réforme, en termes de budget global et de mécanismes d'appui. Ces deux éléments vont en effet déterminer l'incidence extérieure de la réforme. Les orientations prises par le PDDAA et le CPSA auront également des répercussions sur les relations Afrique-UE. Sur quel soutien l'agriculture africaine pourra-t-elle compter ? Au travers de quels canaux ? L'UE tiendra-t-elle ses engagements en matière de cohérence des politiques au service du développement (CPD) ?

La Politique agricole commune

Le dernier cycle de la réforme de la PAC européenne a débuté voici deux ans. Ce processus devrait connaître son point d'orgue en 2013, dans l'optique d'un bouclage final en 2014. Les propositions législatives de la Commission européenne ont été publiées en octobre 2011, puis débattues par le Conseil et le Parlement européens. Ce cycle de réforme est d'autant plus significatif qu'il est le premier à s'inscrire dans le nouveau contexte juridique institué par le Traité de Lisbonne, qui place le Parlement européen et les États membres sur un pied d'égalité dans les négociations.

Les débats au sein du Conseil ont suivi la traditionnelle ligne de démarcation entre partisans et adversaires de la PAC. Le résultat final devra recueillir les suffrages à la fois du Conseil et du Parlement, mais ces deux institutions devront d'abord s'entendre sur leurs propres amendements. Cela risque de prendre du temps, près de 7 500 amendements ayant été déposés au Parlement européen. Le chronogramme de la réforme de la PAC reste donc relativement ouvert. L'échéance initiale de 2014 paraît d'autant plus illusoire que le bouclage de la réforme de la PAC est lié à la conclusion de plusieurs

autres négociations budgétaires de l'UE. Le Parlement européen a déjà fait savoir qu'il ne procéderait pas au vote de ses amendements tant que le budget de l'UE n'aura pas été finalisé.³⁴

Depuis des années, la PAC est au cœur de diverses controverses entre l'UE et les pays en développement en raison des distorsions qu'elle entraîne sur les marchés mondiaux et de l'utilisation de quotas et de barrières tarifaires à l'importation pour réguler les prix du marché (« soutiens internes et accès au marché » en jargon OMC). L'UE est parvenue à réduire les principaux effets de distorsion de sa politique, en réduisant notamment ses subsides à l'exportation et découplant les paiements aux producteurs. Mais elle pourrait faire mieux, en s'attellant à réduire les effets extérieurs de la PAC, notamment les barrières commerciales qu'elle a mises en place pour maintenir le niveau des cours. Rares sont les données exactes sur ces effets, accompagnées d'exemples spécifiques de produits et de pays concernés, ce qui montre la nécessité de créer des mécanismes de partage et de suivi des informations.

L'OMC demeure sans conteste le principal forum d'engagement international sur la PAC. Il est peu probable que l'UE réforme sa politique agricole dans le sens voulu par les pays africains sans obtenir de concessions des autres poids lourds économiques de l'OMC. Un groupe de pays en développement a récemment soumis une proposition qui autoriserait l'octroi de soutiens internes plus importants à l'agriculture pour autant qu'ils soient destinés à constituer des réserves alimentaires à partir de la production de petits exploitants. Cela montre bien la porosité de la ligne de démarcation entre libéralisation et protection dans le débat agricole.³⁵ Bien que la réforme en cours soit trop avancée pour en changer complètement l'orientation, l'UE s'est maintes fois engagée à améliorer la cohérence de ses politiques au service du développement (CPD). Elle ne peut donc ignorer les répercussions de la PAC sur l'Afrique, même s'il s'agit d'une politique intérieure.

Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA)

Le PDDAA, qui bénéficie d'un large soutien de la communauté internationale, a déjà marqué des points sur le plan de l'appropriation africaine, de la prévisibilité et de la coordination de l'aide et de l'élaboration de solides plans de

responsabilité mutuelle. Dix ans après sa création, il va néanmoins vivre des mois cruciaux : pour rester le principal vecteur d'engagement des donateurs dans le développement agricole africain, il va devoir apporter la preuve de ses effets et de ses résultats sur le terrain. Du côté des donateurs, une meilleure coordination et un appui plus systématisé au développement d'approches régionales pourrait améliorer la situation de même que des analyses plus systématiques des politiques de réforme agricole.

Beaucoup estiment que le PDDAA doit franchir un cap : fini le processus, « place au concret ». Il convient avant tout de prendre des décisions politiques et d'investissement qui concourent à la mutation du secteur agricole africain et assurent la sécurité alimentaire du continent. Il faudra pour cela accroître les budgets publics alloués à l'agriculture, envisager des partenariats avec le secteur privé par-delà le financement du développement, et initier une profonde réforme. Telle sera la toile de fond de la 9^{ème} rencontre de la plate-forme de partenariat du PDDAA qui se tiendra à Addis-Abeba au mois de juillet 2013, très précisément 10 ans après que les dirigeants africains se soient engagés à allouer 10% de leur budget national à l'agriculture.

L'adhésion de l'UE et de l'Afrique au PDDAA est inscrite dans le deuxième plan d'action (2011–2013) de la SCAU. Ce domaine d'activité suscite un intérêt grandissant ; le groupe de travail spécial qui s'est réuni au mois de mars 2012 y voit, à raison, un possible pilier indépendant de la SCAU. Pour l'heure, l'UA assure la coordination du programme via le NEPAD ; les Chefs d'État de l'UA ont proclamé 2014 « Année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire ». L'établissement d'un lien, lors du Sommet, entre la SCAU et les résultats des discussions de la 9^{ème} rencontre de la plate-forme de partenariat du PDDAA permettrait de consolider l'appui de l'UE.

Le Sommet de 2014 pourrait donner une impulsion décisive à la sécurité alimentaire mondiale en cristallisant un appui plus efficace et mieux coordonné de l'UE à l'agriculture africaine, en concertation avec le PDDAA. Comme donateur, l'UE a une longue expérience des approches régionales, éléments indispensables

pour des stratégies de sécurité alimentaire. Elle pourrait en faire profiter les CER, qui sont occupées à définir des stratégies régionales de sécurité alimentaire dans le cadre du PDDAA. Dans le même ordre d'idées, les pays ACP ont appelé l'UE à tenir compte des effets de la Politique agricole commune sur leur agriculture et leurs marchés. Le Sommet de 2014 pourrait être le cadre idéal pour des échanges francs autour des problèmes de sécurité alimentaire des deux continents de manière à jeter les bases politiques d'une coopération concrète.

7. Conclusions

Le large éventail des questions abordées dans le présent document confirme la portée de la coopération et des enjeux qui caractérisent la relation Afrique-UE. L'ère des relations UE-Afrique sous-tendues par l'aide au développement semble révolue, moins du fait de nouvelles déclarations politiques que d'une recrudescence des efforts pratiques de mobilisation des ressources intérieurs, d'un regain d'intérêt pour le commerce et les investissements et d'une présence plus forte de donateurs non-UE. Les relations Afrique-UE ont une occasion historique de dire adieu au discours et à la pratique du donateur-bénéficiaire et d'éviter les chamailleries pour des parts de gâteau de plus en plus minces. D'autres problématiques de développement restent toutefois d'actualité : la persistance de la crise alimentaire, la prévention des conflits, la poursuite des négociations commerciales et la création d'emplois pour les jeunes. Toutes nécessiteront de la créativité, du côté africain tout d'abord, européen ensuite. Les deux parties devraient également unir leurs forces pour se saisir de problématiques mondiales comme le changement climatique, la gouvernance financière internationale et l'agenda de développement de l'après-2015. Voilà le genre de sujets qui devraient figurer à l'ordre du jour du Sommet de 2014.

Bien qu'elle occupe une place centrale dans les relations Afrique-UE, la stratégie conjointe a failli à sa mission et ne sera pas forcément au cœur du Sommet. Il devient urgent de discuter de la mission future et de la pertinence de la SCAU, mais le Sommet doit surtout se pencher sur les dossiers qui comptent pour les relations Afrique-UE. Politiciens africains et de l'UE doivent définir ce qu'ils attendent précisément de cette

relation et ce à quoi ils s'engagent. Il existe assurément des domaines où une relation institutionnalisée est porteuse de valeur ajoutée.

Le Sommet de 2014 est l'une de ces rares occasions où l'on peut renouveler le dialogue, renforcer la relation et réexaminer les cadres et les instruments existants. Mais il faut pour cela préparer le terrain. Au cours de ces travaux préparatoires – et du Sommet proprement dit – les gouvernements devront afficher la volonté d'aborder les enjeux vitaux des relations Afrique-UE, même s'ils sont source de désaccord. Les changements institutionnels font que de nouveaux dirigeants sont à la tête de l'UE comme de l'UA. Les travaux préparatoires de 2013 nous diront s'ils sont disposés à relever le gant.

Notes

1. Aggad, F. 2012. (voyez les sources d'information de l'ECDPM en page 15).
2. Krätke, F. et A. Sherriff. 2012 (voyez les sources d'information de l'ECDPM en page 15).
3. Commission européenne (2012) Programme de travail de la Commission pour l'année 2013, COM (2012) 629 final. Strasbourg.
4. Commission européenne (2012), Representation in Ireland. http://ec.europa.eu/ireland/press_office/index_en.htm
5. SCAU (2012) Principaux résultats du second plan d'action de la stratégie commune Afrique-UE 2011-2013. Les titres des huit partenariats de la SCAU sont (i) Paix et sécurité ; (ii) Gouvernance démocratique et droits de l'homme ; (iii) Commerce, intégration régionale et infrastructures ; (iv) Objectifs du Millénaire pour le développement ; (v) Énergie ; (vi) Changement climatique et environnement ; (vii) Migrations, mobilité et emploi ; (viii) Science, société de l'information et espace.
6. Van Rompuy, H. 2012. Amended proposal for a Council Regulation laying down the financial framework for the years 2014-2020. Bruxelles : Conseil européen du 22 novembre.
7. Consensus européen pour le développement 2005, Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, Bruxelles
8. COM(2011) 637 final, Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE. Un programme pour le changement, Bruxelles.
9. COM(2011) 840 FINAL, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, instituant un instrument de financement de la coopération au développement, Bruxelles, le 7 décembre 2011.
10. Our en savoir plus, voyez EU Neighbourhood Info Centre (site également en français)
11. COM(2011) 837 FINAL, Préparation du cadre financier pluri-annuel concernant le financement de la coopération de l'UE en faveur des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et des pays et territoires d'outre-mer pour la période 2014-2020 (11e Fonds européen de développement), Bruxelles, le 7 décembre 2011. Le montant total de 34 milliards d'euros est exprimé en prix courants dans la Communication. Pour le comparer à la proposition de Van Rompuy, il équivaudrait à 30,3 milliards d'euros en prix de 2011.
12. Kilnes, U. Keijzer, N. van Seters, J. et Sherriff, A. 2012 (voyez les sources d'information de l'ECDPM en page 15). Le 10ème FED s'élève à 22,7 milliards d'euros en prix de 2006 et couvre la période 2008-2013, soit un an de moins que le 11ème FED. L'augmentation totale de 23,5 % est ajustée en fonction de la différence en nombre d'années. et is calculated by the following comparison based on annual inflation adjusted commitments gives a rise from Å3.780bn annually committed in the 10th FED to Å4.896 annually committed in the Commission proposal for the 11th FED.
13. Van Rompuy, H. 2012. Amended proposal for a Council Regulation laying down the financial framework for the years 2014-2020. Bruxelles : Conseil européen du 22 novembre.
14. Byiers, B. 2011. (voyez les sources d'information de l'ECDPM en page 15).
15. COM(2012) 366, Améliorer l'aide de l'UE aux pays en développement en mobilisant des moyens financiers pour le développement. Bruxelles.
16. COM(2012) 492 final, Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures, Bruxelles, 12 septembre 2012
17. COM(2012) 446 final, La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne, Bruxelles
18. Conclusions du Conseil. « La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers ». 3166ème session du Conseil AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Bruxelles, le 14 mai 2012.
19. ECDPM 2012 (voyez les sources d'information de l'ECDPM en page 15).
20. Byiers, B et Rosengren, A, 2012. (voyez les sources d'information de l'ECDPM en page 15).
21. Dr. Boeh-Ocansey, 2011, Promoting Public Private Partnerships (PPP) approach in Africa: Assessment for the role of Government and the Private Sector in SME Development, Accelerated Industrial Development of Africa, Private Enterprise Foundation, Ghana
22. ONUDI, CNUCDE, 2011, Promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial. Le développement économique en Afrique. Rapport 2011, New York et Genève.
23. Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA), Banque africaine de développement, consulté le 29/11/12
24. Shawn Blore and Ian Smillie, 2011, Taming the Resource Curse: Implementing the ICGLR Certification Mechanism for Conflict-prone Minerals, International Conference on the Great Lakes Region, the Swiss Federal Department of Foreign Affairs and Partnership Africa Canada
25. UA et UE, Stratégie commune Afrique-UE. Second plan d'action 2011-2013. Partie introductive.
26. JAES, 2012, Key Deliverables of the Joint Africa-EU Strategy. Second Action Plan 2011-2013
27. Wise, 2011, Portuguese appeals to Angola for Funds, Financial Times du 17 novembre 2011
28. Michael A. Clemens (2011) "Economics et Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?" Journal of Economic Perspectives Volume 25(3), pp. 83-106
29. Knoll, A 2012. (voyez les sources d'information de l'ECDPM en page 15).
30. Voyez Piebalgs (2012) EU support for regional integration and regional economic communities in Africa in light of the upcoming 11th EDF, Great Insights Vol 1 Issue 9, November 2012, pour une explication de la logique qui sous-tend cette approche.
31. Chiffres calculés à partir des données de la Banque mondiale.
32. Anke Hoeffler, 2008, Dealing with the Consequences of Violent Conflicts in Africa, Background Paper for the African Development Bank Report 2008, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford
33. Commission européenne, 2011, African Peace Facility, Annual Report 2011, Bruxelles
34. Klavert, H., Keijzer, N. (2012) A review of stakeholders' views on Common Agricultural Policy reform. Research Report. London: Overseas Development Institute.
35. OMC : NOUVELLES 2012. Selon le Président, la proposition formulée dans le cadre des négociations sur l'agriculture n'a pas été rejetée, mais n'a pas été acceptée non plus.



*Remerciements : L'équipe d'Aperçus des politiques et pratiques tient à remercier Volker Hauck, Anna Knoll, Florian Krätke, Brecht Lein, Yaseena van 't Hoff et Claudia Backes pour leurs contributions à ce numéro, de même qu'Andrew Sherriff, Niels Keijzer, Jean Bossuyt, San Bilal, Laura Mayer, Faten Aggad, Paul Engel, Jeske van Seters, Geert Laporte, Melissa Julian et Sonia Niznik pour leurs commentaires des versions préliminaires.

Sigles et acronymes

AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité	NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (UA)
ACP	Groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	NU	Nations unies
AIDA	Développement industriel accéléré de l'Afrique	OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
APD	Aide publique au développement	PAC	Politique agricole commune
APE	Accord de partenariat économique	PIDA	Programme pour le développement des infrastructures en Afrique
APF	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (UE)	SCAU	Stratégie commune Afrique-UE
ATAF	Forum africain d'administration fiscale	SEAE	Service européen pour l'action extérieure
CER	Communauté économique régionale	SPG	Système de préférences généralisées (OMC)
CFP	Cadre financier pluriannuel (UE)	UA	Union africaine
DEVCO	Développement et coopération – EuropeAid (Direction générale de la Commission européenne)	UE	Union européenne
FED	Fonds européen de développement	VMA	Vision minière africaine
ICD	Instrument de coopération au développement	ZLEC	Zone de libre-échange continentale (Afrique)
IEV	Instrument européen de voisinage		

Documents de l'ECDPM

- Aggad, F. 2012. *The mountain to climb: The key challenges ahead for the new AU leadership*, ECDPM Talking Points Blog, 11 October 2012.
- Aggad, F. and Tissi, N. 2012. *Can the Pan-African Programme revitalise the JAES?* ECDPM Briefing Note 42.
- Bilal, S. Dalleau, M. and Lui, D. 2012. *Trade liberalisation and fiscal adjustment: The case of EPAs in Africa*, ECDPM Discussion Paper No. 137
- Bilal, S. 2012. *What is the Rise of South-South Relations About?* Development, not Aid, MO* Paper 70, ECDPM
- Byiers, B. 2011. *From words to action: Operationalising the DRM political agenda beyond statements*. ECDPM Talking Points Blog, 23 September 2011.
- Byiers, B and Rosengren, A. 2012. *Common or Conflicting Interests- Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda*. ECDPM Discussion Paper No. 131.
- ECDPM: *Weekly Compass-Extended Version*
- Görtz, S. 2012, *JAES: We have a strategy, now we need a strategic partnership*, ECDPM Talking Points Blog, 27 April 2012.
- Hauck, V. 2012, *Resilience in EU international cooperation: A new fad?* ECDPM Talking Points Blog, 12 October 2012.
- Keijzer, N. J. van Seters, B. Lein, F. Krätke et A. Montoute. 2012. *Différenciation dans la coopération ACP-UE: Implications du Programme pour le changement sur le 11ème FED et au-delà*, (ECDPM Document de réflexion No. 134).
- Kilnes, U. Keijzer, N. van Seters, J. and Sherriff, A. 2012. *More or less? A financial analysis of the proposed 11th European Development Fund*, ECDPM Briefing Note 29.
- Knoll, A. 2012, *Can we afford to ignore migration post-2015?* ECDPM Talking Points Blog, 27 July 2012.
- Krätke, F. and Sherriff, A. 2012. *Gearing up for the 2013 EEAS Review: Opportunities, challenges, and possible approaches*. ECDPM Briefing Note 44.
- Mayer, L. and Sherriff, A. 2012. *'Friends of Development' can defend assistance in the future EU budget*, ECDPM Talking Points Blog, 16 October 2012.
- Ramdoos, I. 2012. *From curse to purse. Making extractive resources work for development*, ECDPM Discussion Paper No. 136.
- Rampa, F., Afun-Ogidan, D., van Seters, J. 2012. *Regional approaches to food security in Africa*. ECDPM Discussion Papers Nrs 128a-e, February-October 2012.
- Rampa, F. 2012. *How big trade corridors can benefit small farmers* ECDPM. Talking Points Blog, 5 October 2012.
- Van Hove, 2012. *A New Impetus for Regional Economic Integration?* ECDPM GREAT Insights, November 2012, 1st Issue, Volume 9.

Banque africaine de développement - www.afdb.org/fr/

Architecture africaine de paix et de sécurité

http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/capacity_building/apsa_fr.htm

Union africaine - www.africa-union.org

Département Paix et sécurité de l'Union africaine - <http://ps.au.int/fr/dp/ps>

Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA)

<http://www.caadp.net/francais/index.php>

Direction générale de la CE pour l'agriculture et le développement rural

http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/index_fr.htm

Direction générale de la CE pour le développement et la coopération – EuropeAid (DG DEVCO)

www.ec.europa.eu/europeaid

Direction générale de la CE pour le commerce - www.ec.europa.eu/trade

Cadre financier pluriannuel de l'UE - ec.europa.eu/budget/mff/index_fr.cfm

Service européen pour l'action extérieure (SEAE) - www.eeas.europa.eu

Présidence irlandaise de l'UE – www.eu2013.ie

Stratégie commune Afrique-UE - www.africa-eu-partnership.org

OMD et agenda de développement de l'après-2015 - www.un.org/en/ecosoc/about/mdg.shtml

Agence de coordination et de planification du NEPAD - www.nepad.org/fr

Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA)

<http://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/programme-for-infrastructure-development-in-africa-pida/>



Imprimé sur papier certifié FSC

Les « Aperçus des politiques et pratiques » d'ECDDPM fournissent des synthèses sur les débats et activités concernant la politique extérieure de l'Union Européenne, avec un accent particulier sur les pays dits du « Sud ». Ils sont destinés aux décideurs et praticiens, des organisations publiques et privées, concernés par la conduite des processus politiques. La présente publication a bénéficié d'un soutien structurel des partenaires de l'ECDDPM : Pays-Bas, Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Suède, Suisse, et Royaume-Uni.

European Centre for Development
Policy Management

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.ecddpm.org/resources. Pour commander la version imprimée d'une publication de notre Centre, envoyez un courriel à info@ecdpm.org

