

Aperçus des Politiques et de leur gestion

NO. 3 - JANVIER 2012



Enjeux pour les relations Afrique-UE en 2012

Remettons en question les
certitudes du passé

Par James Mackie, Simone Görtz et Quentin de Roquefeuil*

Le présent document tente de cerner les principaux débats en matière de relations Afrique-UE attendus en 2011 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.

Le continent africain et l'Union européenne (UE) ont connu ces derniers mois des bouleversements rapides. Les réorientations sous-jacentes engendrées par ces changements et par l'évolution du contexte mondial et intra-européen touchent bon nombre d'accords et instruments stratégiques qui lient les deux continents. Mais c'est aussi l'ensemble des relations entre l'UE et les ACP qui seront impactées, tout comme la réforme qui se profile à l'horizon 2020, au terme de l'Accord de Cotonou. L'année 2011 aura toutefois été cruciale pour l'Afrique et, pour l'heure, sans doute convient-il de s'appesantir plus spécifiquement sur les relations Afrique-UE.

En Europe, la crise financière fait vaciller l'UE, alors que dans le même temps certaines parties de l'Afrique connaissent une forte croissance et engrangent les avancées démocratiques. Le contraste entre les deux situations est saisissant. Tandis que l'Europe se dote de la nouvelle architecture institutionnelle voulue par le Traité de Lisbonne, l'Afrique du Nord et son printemps arabe règlent leurs comptes avec la mauvaise gouvernance. Cette nouvelle donne soulève quelques incertitudes quant à l'interaction politique entre le bloc des 27 États européens et celui des 54 pays africains.

Le présent document met en exergue les principaux dossiers et forums où ces questions seront à l'œuvre en 2012. Après avoir brièvement planté le décor,

il analysera la situation au prisme d'une action extérieure de l'UE placée sous le signe de valeurs telles que les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit depuis le Traité de Lisbonne. Au prisme ensuite des changements en Afrique et de leurs probables répercussions sur les relations entre ce continent et son voisin septentrional. Au prisme enfin de l'aplomb avec lequel l'Europe entend à nouveau promouvoir ses intérêts à l'extérieur de ses frontières et des effets qui en découlent pour les relations entre l'UE et l'Afrique. La question de savoir si l'objectif général de promouvoir les intérêts de l'Europe est conciliable avec les valeurs que l'UE s'est engagée à poursuivre revient à de multiples reprises tout au long du document.

Crise en Europe

Les dynamiques suscitées par la crise financière, les nouvelles structures de l'UE voulues par le Traité de Lisbonne et la montée en puissance de l'Afrique percolent la plupart des interactions entre les deux continents. La zone euro doit faire face à une crise monétaire. Quelle que soit la solution trouvée, les mesures d'austérité asphyxieront probablement la croissance et l'emploi dans les années à venir. Les effets de la discipline budgétaire se ressentent déjà dans l'aide au développement. En ces temps de rigueur économique, la Commission européenne (CE) s'est abstenue de mettre sur la table sa traditionnelle proposition de budgétisation du Fonds européen de

développement (FED). Face à des États membres inflexibles sur la maîtrise des dépenses communautaires, certains y voient une manière habile d'éviter de nouvelles coupes budgétaires.

À Bruxelles, l'architecture de l'UE inscrite dans le Traité de Lisbonne prend corps. Né voici un an, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) trouve sa place parmi les institutions européennes. Le Parlement européen (PE), désormais sur un pied d'égalité avec le Conseil de l'UE dans nombre de domaines, marque son territoire. Quelques tendances se dessinent. La promotion des droits de l'homme dans les pays tiers, par exemple, occupe une place plus centrale, en principe du moins, puisque le Traité de Lisbonne l'érige en objectif primordial de l'action extérieure de l'UE.

Les pays BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) s'affirment de plus en plus sur la scène internationale. Une des principales pommes de discorde dans les enceintes mondiales concerne les limites et le bien-fondé des interventions à l'étranger. Les tensions vécues à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), au G20, dans les négociations sur le changement climatique et lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan témoignent toutes de cette rivalité grandissante entre les États. L'accent mis sur la « différenciation » dans le commerce et la politique de développement de l'UE montrent

clairement que l'Europe est en train de revoir son approche envers les pays émergents du Sud.

Croissance en Afrique

En Afrique, c'est un tout autre scénario qui se dessine. Il y règne une atmosphère « d'afro-optimisme ». Les transitions politiques amorcées en Afrique du Nord continuent d'inspirer d'autres populations, et un nouvel élan prometteur galvanise l'intégration régionale. Avec l'aide de leurs nouveaux partenaires, les Africains pèsent davantage sur les négociations et gagnent en confiance. Les investisseurs parlent de l'Afrique comme de « la dernière frontière ». Dans un rapport publié récemment,¹ Ernst and Young décrit un monde des affaires enclin à investir en Afrique, continent qui pourrait fort bien maintenir ses taux de croissance actuels grâce à une meilleure gestion macro-économique, aux flux d'investissement en provenance des économies émergentes et au niveau élevé des cours de certaines matières premières.

Les chiffres occultent cependant de profondes disparités. Ils masquent aussi de nombreux problèmes structurels : les inégalités, le chômage des jeunes, la dépendance excessive à l'égard des exportations des matières premières et la corruption, pour ne citer qu'eux. L'essor économique fut, certes, rapide, mais pas pour tous. Des secteurs parmi les plus florissants n'ont que peu de liens avec le reste de la société. Il reste un bon nombre d'États fragiles minés par une piètre gouvernance et une pauvreté structurelle généralisée. Les maigres avancées dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement montrent qu'il n'est pas toujours facile de convertir la croissance économique en développement durable.

Les transitions démocratiques restent fragiles, mais porteuses d'un réel espoir de meilleure gouvernance, de démocratie et de redevabilité. Le printemps arabe en a surpris plus d'un, en Europe comme en Afrique. L'ère des relations de longue

date basées sur des structures de pouvoir illégitimes est révolue : voici le temps des nouvelles alliances. Les citoyens d'Afrique du Nord ont désormais leur sort entre leurs mains, ce qui constitue un sérieux « stress test » pour l'Union africaine, un défi pour les régimes autoritaires du continent et amène l'UE et plusieurs de ses États membres à revoir la conduite de leurs affaires dans la région.

Enjeux

Une action extérieure de l'UE placée sous le signe des valeurs

La politique extérieure de l'UE change de cap. Elle sera davantage placée sous le signe de la promotion des « valeurs européennes » : droits de l'homme, démocratie et État de droit, notamment. Ce changement sera de plus en plus palpable en 2012. Les partisans d'une action extérieure largement fondée sur les valeurs, comme le PE et le SEAE, ont vu leur position renforcée par le Traité de Lisbonne. À l'étranger, le printemps arabe a donné raison et coup de pouce à cette nouvelle orientation. On ignore dans quelle mesure l'UE pourra honorer cet engagement envers les valeurs et leur concrétisation. Dans le cas spécifique de la politique européenne à l'égard de l'Afrique, cette approche davantage placée sous le signe des valeurs transparaît dans cinq grands domaines : la modernisation de la politique de développement, la révision de la Politique européenne de voisinage, le nouveau visage de l'appui budgétaire, la réforme des préférences commerciales de l'UE et la révision de la Stratégie commune Afrique-UE (SCAU).

La modernisation de la politique de développement de l'UE

La Communication « Un programme pour le changement »² publiée par la CE en octobre 2011 illustre parfaitement cette nouvelle politique de développement fondée sur des valeurs. La CE propose que l'aide européenne se concentre d'avantage sur le soutien aux droits de l'homme, sur la démocratie et

sur la bonne gouvernance, ainsi que sur la promotion d'une croissance inclusive et durable au service du développement humain. Concrètement, l'importance accordée à ces valeurs devrait se traduire par des conditionnalités supplémentaires et par un soutien accru à la gouvernance. L'attention portée par la communication à la croissance inclusive et durable est en phase avec l'évolution des réflexions

« Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts »
Traité sur l'Union européenne, Art. 3.5

dans la sphère du développement international, qui insistent sur la création d'emplois et de richesses. Elle coïncide aussi au regard d'importance des valeurs dans les politiques bilatérales des États membres de l'UE.³ Pour concrétiser cette approche fondée sur les valeurs, la CE suggère de créer des programmes de soutien à l'éducation, à la santé, au monde des affaires, à l'agriculture et à l'énergie. Elle s'emploiera en outre à multiplier les activités d'aide pour le commerce et à combiner davantage les dons et les prêts afin de pouvoir lever d'avantage de fonds destinés au développement.

La CE compte en outre adopter une approche différenciée vis-à-vis des modalités d'aide et des partenariats. Il s'ensuit que les pays en développement plus avancés ne recevront plus d'aides sous forme de dons. Les diverses formes de coopération (au-delà de l'aide) seront modulées en fonction de la situation des régions et pays partenaires de l'UE. Bien que la CE continue de souligner l'importance de la cohérence entre les politiques de l'UE, elle n'évoque aucun moyen déjà mis en œuvre pour renforcer la cohérence des politiques au service du développement. Pas plus que pour résoudre les incompatibilités entre la politique de développement et la politique commerciale, par exemple. Bref, où va-t-elle placer le curseur entre valeurs et intérêts, telle est la question.

<p>Octobre</p> <ul style="list-style-type: none"> Communication sur la modernisation de la politique de développement de l'UE, « Un programme pour le changement » (13 oct.) Adoption de la Stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement de la région du Sahel (10 oct.) Réunion de la task force conjointe Afrique-UE, Addis-Abeba (19 oct.) Élections en Tunisie (23 oct.) 	<p>Novembre</p> <ul style="list-style-type: none"> Sommet du G20, Cannes (3-4 nov.) Adoption du Cadre stratégique de l'UE pour la Corne de l'Afrique (14 nov.) 9ème Dialogue UE/UA sur les droits de l'homme 4ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (29 nov. - 1er déc.) Élections en RDC (27 nov.) et Début des élections en Égypte (28 nov.) 	<p>Décembre</p> <ul style="list-style-type: none"> 17ème Conférence des parties sur le changement climatique (COP17), Durban (29 nov. - 9 déc.) Présentation d'un rapport sur le CFP par la Présidence polonaise (5 déc.) Présentation par la CE de propositions législatives pour un programme panafricain (7 déc.) Journées européennes du développement, Varsovie (15-16 déc.) 	<p>Événements d'ordre général</p> <ul style="list-style-type: none"> Adoption du Cadre financier pluriannuel (2012)
2011			2012

Côté calendrier, les États membres de l'UE sont en train de discuter l'ébauche du programme de développement. Leur avis devrait figurer dans les conclusions du Conseil de mai 2012, lesquelles serviront à leur tour de base aux instruments financiers de l'action extérieure dans le prochain budget de l'UE (le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020). Viendra ensuite le temps de la mise en œuvre des nouvelles politiques et du nécessaire arbitrage entre valeurs et intérêts afin de traduire les mots en actes. À en juger par les écarts actuels entre discours politique et mise en œuvre, l'affaire ne sera pas simple.

La révision de la Politique européenne de voisinage

En revoyant sa politique nord-africaine à la suite du printemps arabe, l'UE a montré une fois encore combien elle tenait désormais à placer ses politiques sous le signe des valeurs, en établissant un lien entre aide et bonne gouvernance. La révision 2010-2011 de la Politique européenne de voisinage reconnaît que l'UE n'est pas arrivée à soutenir les réformes dans la région de la Méditerranée du Sud.⁴ Ses conclusions appellent à plus de souplesse et à des réponses mieux adaptées à la réalité des pays partenaires, et définies sur la base « d'un attachement commun aux valeurs universelles des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit ». La formulation est nettement plus forte qu'autrefois, où l'on se contentait « d'œuvrer à » un plus grand respect de ces principes.⁵

La nouvelle politique de l'UE à l'égard de l'Afrique du Nord s'articule autour « d'éléments d'incitation » et s'appuie sur le principe du « more for more » (selon lequel les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE). Ce soutien peut passer par le financement du développement socio-économique, le renforcement des institutions, un accès au marché plus étendu et un encouragement à la mobilité.⁶ L'UE pourrait reconsidérer,

voire réduire les crédits accordés aux pays qui ne se rapprochent pas des valeurs qui lui sont chères.

Parallèlement à sa Politique de voisinage révisée, l'UE a introduit deux nouveaux programmes d'appui aux acteurs étatiques et non étatiques de son voisinage méridional. Le premier, la facilité de soutien à la société civile dans le cadre de la politique de voisinage, soutient le partenariat avec celle-ci dans le cadre de programmes sous la conduite d'acteurs non étatiques. Le second, le Programme « SPRING » (acronyme anglais signifiant Aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive)⁷, prévoit d'engager 22 millions d'euros d'appui aux partis politiques, syndicats et ONG au travers d'une fondation européenne pour la démocratie. Il soutiendra aussi des initiatives de renforcement des médias et du dialogue sur les droits de l'homme. Les questions opérationnelles liées à ces politiques seront réglées dans le courant de 2012, dans le cadre des discussions relatives au budget communautaire 2014-2020.

Pour réaliser cet ambitieux programme en Afrique du Nord, l'UE devra tirer les leçons du passé. La promotion de la démocratie et des droits de l'homme fait depuis longtemps partie des objectifs politiques qu'elle poursuit dans cette région. L'incohérence de sa politique étrangère a néanmoins limité la portée de ses efforts, chose que l'UE reconnaît elle-même.⁸ La Haute Représentante de l'UE a déjà désigné un Représentant spécial de l'UE pour la Méditerranéenne du Sud, Bernardino León, ce qui témoigne clairement de sa volonté de renforcer la cohérence de l'action extérieure dans cette région. L'enjeu est double : assurer la cohérence des actions menées par les différents États membres de l'UE et veiller à ce que l'UE dans son ensemble trouve un juste équilibre entre la promotion de ses valeurs et la défense de ses intérêts politiques dans d'autres secteurs.

Le nouveau visage de l'appui budgétaire

La réorientation de la politique d'appui budgétaire de l'UE est sans nul doute l'exemple emblématique de ce nouvel agenda placé sous le signe des valeurs. Dans une communication d'octobre 2011, la CE introduit de nouveaux principes d'appui budgétaire qui, une fois encore, vont devoir faire cohabiter valeurs et réalités opérationnelles. L'appui budgétaire ne doit plus être considéré comme la modalité « de prédilection ». Significativement, la CE propose de lier l'appui budgétaire à un engagement des pays partenaires envers « les valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit ». Bref, l'octroi de l'appui budgétaire est conditionné à des avancées dans ce domaine. Au sein de l'Union, beaucoup y voient un principe « contractuel » inaliénable des relations avec les pays partenaires, d'où la nouvelle appellation de l'appui budgétaire général : le « contrat de bonne gouvernance et de développement (BGD) ».

De même, la CE propose de mettre l'accent sur l'amélioration de la prestation de services de première ligne dans les pays en développement ainsi que sur le renforcement de leurs systèmes et institutions. Les pays partenaires qui ne satisferont pas aux impératifs du Contrat BGD se verront proposer un appui budgétaire sectoriel, rebaptisé « Contrat de réforme sectorielle ». Quant aux États fragiles, l'appui à la construction de l'appareil de l'État sera formalisé au travers d'un « Contrat relatif à la construction de l'appareil de l'État ». Ce contrat pourra être révisé en cas de détérioration de la situation dans le pays partenaire.

Il n'est pas certain que cette proposition puisse être mise en œuvre. Se pose en effet la question cruciale des critères utilisés pour évaluer le respect de la « valeur commune » de bonne gouvernance par le pays partenaire. Il s'agit en effet de minimiser l'aspect subjectif. Autre question légitime qui sera certainement soulevée : des valeurs de qui l'UE parle-t-elle ?

Janvier/Février
Sommet de l'Union africaine : « Stimuler le commerce intra-africain », Addis-Abeba (23-30 janv.)
Votes du Parlement européen sur la proposition relative au SPG (janvier)
Élections en Chine (janvier)
Événement sous-régional africain sur l'entreprise et l'aide pour le commerce, Addis-Abeba (28 fév.)



Présidence danoise de l'UE

Mars
Conférence du NEPAD : « Young people, farming and food: Future of the Agrifood Sector in Africa » (19-21 mars)
Réunion de la task force conjointe Afrique-UE, Bruxelles
Sommet BRICS, Inde

Avril
Élections en France (6 avr.)
13ème Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Doha (21-26 avr.)
Rapport du Parlement européen sur les propositions relatives à la PAC
Lancement du Rapport européen sur le développement (ERD) 2011-2012

Mai
NEPAD « MDG Review Exhibition and Summit », Le Cap (3-4 mai)
Décision du Conseil « Affaires étrangères » de l'UE à propos de la modernisation de la politique de développement de l'UE (Programme pour le changement et appui budgétaire)
8ème réunion de la commission trilatérale Inde, Brésil, Afrique du Sud (IBSA), New Delhi
Réunion de la plate-forme de partenariat du PDDAA, Addis-Abeba

2012

« More for more » dans le commerce : la réforme du SPG+

Le principe du « more for more » affecte aussi la politique commerciale de l'UE. Le Système de préférences généralisées (SPG), le produit phare utilisé par l'UE pour établir un lien entre commerce et développement, est assorti d'un régime particulier en faveur du développement durable, le SPG+. Celui-ci accorde des réductions tarifaires plus importantes aux pays vulnérables pour autant que ces derniers appliquent 27 conventions internationales relatives à divers aspects du développement durable. Le SPG+ est la seule composante du SPG appelée à se montrer plus généreuse en 2014, lorsqu'entreront en vigueur les dernières révisions en date.⁹ Il sera plus facile de profiter des avantages du SPG+, et son mécanisme de « gradation », destiné à supprimer les préférences dès qu'un produit devient trop concurrentiel, sera aboli. Bref, l'UE se montrera plus généreuse envers les pays qui respectent les normes et les valeurs internationalement reconnues et qui améliorent leur gouvernance. La CE a toutefois prévenu qu'elle surveillerait de plus près le respect des conventions. Les mécanismes de surveillance ne sont pas encore élaborés, mais on sait déjà que la charge de la preuve sera inversée : c'est aux pays demandeurs qu'il incombera dorénavant de prouver qu'ils font de leur mieux pour appliquer les conventions. Le PE doit encore entériner cette proposition, mais il est largement favorable à un accès préférentiel conditionné au respect de normes internationales. Une fois encore, il s'agira pour l'UE de se doter d'outils adéquats pour concrétiser cette ambition.

La révision de la Stratégie commune Afrique-UE

La Stratégie commune Afrique-UE (SCAU) nous offre un autre exemple de conflit entre valeurs et intérêts, et d'ambitions déçues par la mise en œuvre. Fondée sur l'idée d'un partenariat égalitaire entre les deux continents, la SCAU s'est manifestement essouffée du côté européen. La transition vers les nouvelles structures institutionnelles

de l'UE n'y est sans doute pas étrangère. La dimension politique générale du Partenariat pour la paix et la sécurité de la SCAU relève du SEAE, lequel co-ordonne également le Partenariat pour la gouvernance démocratique et les droits de l'homme. Il semble toutefois que les priorités fixées par le SEAE pour les relations UE-Afrique soit différentes, c.-à-d. moins globales et plus régionalisées.

Les États membres de l'UE adhèrent peu à la SCAU et à ses valeurs de co-appropriation, d'ouverture par-delà les institutions, d'intérêt politique commun et de soutien à la résolution des problèmes par les Africains eux-mêmes. Plusieurs des huit partenariats de la SCAU sont au point mort. Le Partenariat pour la paix et la sécurité est de loin le plus avancé.

Conscients de ces obstacles, les Européens ont engagé une révision de la SCAU début 2011, afin de voir comment rendre la SCAU plus opérationnelle et de renforcer l'adhésion côté européen. La révision devait aussi chercher le moyen de libérer et d'utiliser les potentiels inexploités, étant entendu que l'Europe a beaucoup à offrir à l'Afrique et vice-versa. L'UE devrait faire part des conclusions de cette révision aux Africains en janvier 2012.

On constate le même manque d'adhésion à la SCAU du côté africain. Il ne serait dès lors pas inutile d'envisager une révision analogue du côté africain et on ne peut que regretter que des évaluations parallèles n'aient pas été possibles. Lorsqu'on lit entre les lignes, on s'aperçoit toutefois que la révision de l'UE poursuit des objectifs essentiellement européens : déterminer le positionnement de la SCAU et de ses valeurs dans les nouvelles structures institutionnelles de l'UE ; évaluer les répercussions du climat politique et économique actuel en Europe sur les relations Afrique-UE. Le SEAE semble, quant à lui, enclin à proposer un « nouveau » cadre pour les relations entre l'UE et l'Afrique¹⁰ alors que la Direction

générale de la coopération et du développement (DEVCO) de la CE vient tout juste de proposer un Programme panafricain¹¹ qui n'est ni plus ni moins qu'une enveloppe financière dédiée à la mise en œuvre des principes de la SCAU.

Soutenir les valeurs de l'UE à l'étranger

Le renforcement de la composante « valeurs » dans l'action extérieure européenne constitue clairement une évolution positive. Mais beaucoup d'obstacles demeurent. Comment l'UE va-t-elle assurer la cohérence entre son action et celle de ses États membres ? Comment parviendra-t-elle à réconcilier les diverses institutions et domaines politiques de l'UE ? Peut-elle, en dehors des conditionnalités, élaborer des instruments efficaces pour soutenir et promouvoir la démocratisation, sachant que les taux de croissance de certains acteurs émergents font douter du lien de causalité directe entre démocratie et croissance économique ? Qu'advient-il si les valeurs se heurtent à d'autres intérêts commerciaux, sécuritaires ou énergétiques ? Comment l'Europe peut-elle susciter le ralliement du côté africain sans passer pour un indésirable touche-à-tout essayant une fois encore de s'immiscer dans la politique intérieure ? Autant de questions pour l'heure sans réponse, et qui se présentent sous un jour nouveau vu le regain de confiance des Africains.

L'été de l'Afrique

Comment ignorer ce qui se passe en Afrique ? Oublions un instant les questions internes de l'Europe ; l'Afrique est un partenaire qui change à toute vitesse. L'Europe doit donc revoir aujourd'hui, ses approches traditionnelles si elle veut, demain, conserver une relation productive avec ce continent. Que ce soit en matière de gouvernance, de paix, de commerce, de mobilisation des ressources ou de sécurité alimentaire, l'Afrique a accéléré la cadence vers l'autosuffisance, en rencontrant, il est vrai, quelques difficultés.


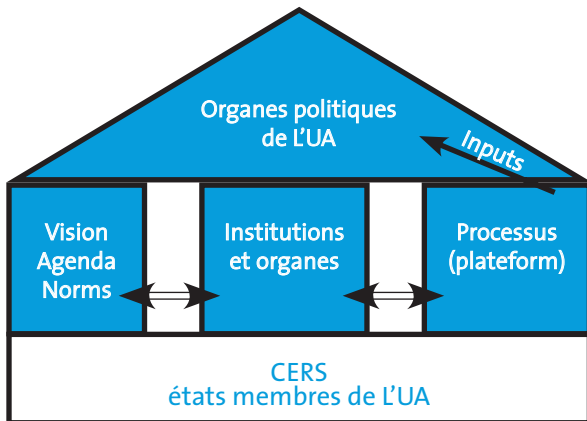
<p>Juin</p> <p>Conférence des Nations unies sur le développement durable Rio+20, Rio de Janeiro (4-6 juin)</p> <p>Sommet du G20 sous la présidence du Mexique, Los Cabos, Baja California</p>	<p>Juillet</p> <p>Vote du Parlement européen sur le Règlement 1528 relatif à l'accès au marché (2 juil.)</p> <p>1^{ère} lecture de la PAC (2nd semestre 2012)</p> <p> Présidence chypriote de l'UE</p>	<p>Août/Septembre</p> <p>Élections au Kenya (14 août)</p> <p>Vote du Parlement européen sur les projets de rapport de la PAC</p>	<p>Octobre</p> <p>Forum de haut niveau LPI sur l'investissement étranger direct dans les terres africaines, Zambie (5 oct.)</p> <p>Réunion annuelle du Comité fiscal des NU : adoption du Manuel sur les prix de transfert (15-19 oct.)</p>
2012			

Figure 1: Figure 1. L'Architecture africaine de la gouvernance (AGA)



Source: adapté de la CUA (2011).¹³

L'Architecture africaine de la gouvernance

L'Afrique est de plus en plus en pointe sur les questions de gouvernance. L'Union africaine (UA) s'est employée durant des années à établir et à relier divers organes en charge de la gouvernance africaine. Ces efforts ont connu leur point d'orgue en janvier 2011, à Addis-Abeba, lorsque le Sommet de l'UA s'est penché sur les valeurs partagées des pays d'Afrique et que les Chefs d'État africains ont chargé la Commission de l'UA d'élaborer une Architecture panafricaine de la gouvernance en vue de « renforcer le dialogue, la convergence, la cohérence et l'harmonisation politiques au sein des autres organes, institutions et États membres de l'UA, accélérant ainsi le processus d'intégration au niveau du continent ».¹² Se doter d'une panoplie d'instruments pour stimuler la bonne gouvernance n'est pas une fin en soi. La Déclaration du Sommet reconnaît d'ailleurs que « le continent est confronté à de nombreux défis dans le cadre de la promotion, de la ratification et de l'appropriation des instruments relatifs aux valeurs

partagées. » Pour les surmonter, il exhorte la Commission de l'UA à assurer l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces instruments.¹⁴ Les pays africains semblent donc conscients des difficultés soulevées par le respect des normes de gouvernance. Une évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des valeurs partagées donnerait certainement un coup d'accélérateur à l'intégration régionale.

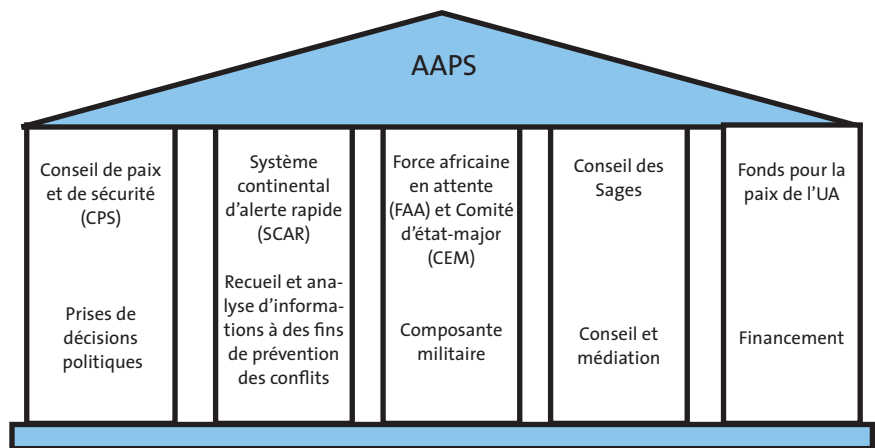
Elle permettrait aussi à l'Afrique de se doter d'un outil d'évaluation de la gouvernance systématique, purement africain et panafricain, tout en étant propre à chaque pays.

L'Architecture africaine de paix et de sécurité

Avec l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), le continent pousse les feux de sa réponse aux conflits violents.¹⁵ L'Union africaine est connue pour son rôle de médiation et de consultation dans les conflits. Son mandat en la matière a été renforcé avec l'adoption par les dirigeants africains de l'Article 4 de l'Acte constitutif de l'UA, autorisant cette dernière à intervenir « dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ».

Pour son plein déploiement, l'AAPS dépend toutefois de la coopération entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales (CER) du continent. Les communautés économiques régionales, qui jouent un rôle à part entière du Conseil de paix et de sécurité (CPS), sont les piliers du Système continental d'alerte rapide (SCAR) et des Forces africaines en attente (FAA).

Figure 2: L'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)



<p>Novembre</p> <p>Élections aux États-Unis (6 nov.) 5^{ème} réunion ministérielle du FOCAC (Forum on China-Africa Cooperation), Pékin COP18, Qatar (26 nov. - 7 déc.)</p>	<p>Décembre</p> <p>Fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (31 déc.)</p>	<p>Événements d'ordre général</p> <p>Sommet Afrique-UE, Bruxelles Sommet de révision des OMD Élections en Allemagne 2^{ème} Sommet de coopération entre la Turquie et l'Afrique</p> <p>Présidences irlandaise et lituanienne de l'UE</p>	<p>2014</p> <p>Entrée en vigueur des réformes de la PAC (1^{er} janv.) Entrée en vigueur du CFP 2014-2020 de l'UE (1^{er} janv.) Date-butoir fixée par la CE pour le Règlement 1528 relatif à l'accès au marché (janvier)</p> <p>Présidences grecque et italienne de l'UE</p>
<p>2012</p>		<p>2013</p>	<p>2014</p>

Lors de la récente crise libyenne, l'AAPS s'est avéré incapable d'exploiter son potentiel pour gérer le conflit. Sans doute des leçons sont-elles à tirer de cette expérience, tant du côté africain que de la communauté internationale, qui a écarté l'option plus lente d'une action via l'AAPS.

Il serait tout aussi pertinent de se demander si la communauté internationale – l'Europe en particulier – est disposée à soutenir politiquement l'AAPS et à renforcer l'appropriation africaine de cette problématique. Financièrement en tout cas, l'AAPS reste tributaire des contributions extérieures. L'UE, son principal bailleur de fonds, lui a déjà versé 445 millions d'euros au titre du 9ème FED. L'Europe a récemment alloué 600 millions d'euros supplémentaires au renforcement des capacités et aux opérations de soutien à la paix (PSO) dans le 10ème FED.¹⁶ Qui tient les cordons de la bourse tire aussi les ficelles politiques. Après avoir franchi le cap du Conseil de sécurité des Nations unies, une PSO doit encore obtenir le feu vert du Conseil de l'UE pour être financée via la Facilité de paix pour l'Afrique. Si la croissance économique permet aux États africains d'accroître leur propre financement de ce mécanisme, l'AAPS aura plus d'autonomie dans ses prises de décision.

La mise en place de l'AAPS a pris du retard. En principe, le Conseil pour la paix et la sécurité de l'UA peut demander aux forces en attente de l'AAPS de mener les actions qu'il juge nécessaire. Cette autonomie se heurte néanmoins à des contraintes pratiques : manque de capacités, expertise technique limitée, financements imprévisibles et non pérennes, manque de coordination et de coopération.

Sur les cinq brigades régionales en attente,¹⁷ celle d'Afrique du Nord (NASBRIG) est la moins développée à cause de vieilles rivalités entre l'Égypte, l'Algérie et la Libye pour le leadership régional. D'autres régions ont des antécédents plus honorables en matière de maintien de la paix (CEDEAO), de médiation (SADC) et d'alerte rapide (IGAD). Les changements politiques que connaît en ce moment l'Afrique du Nord offrent une nouvelle occasion de déployer l'AAPS. Le renforcement de ce cadre profiterait à la stabilité future de la région.

La paix et la sécurité sont souvent citées comme les problèmes les plus urgents du continent. Cette question reçoit plus de fonds et d'attention des donateurs qu'aucune autre sphère politique

panafricaine. Les changements en Europe et en Afrique créent une occasion qu'il s'agit à présent de ne pas manquer en prenant les mesures nécessaires. L'objectif est de permettre à l'AAPS d'exploiter pleinement son potentiel et au continent de régler ses propres conflits. Une AAPS opérationnelle réduirait en outre le risque de voir à nouveau les modus operandi d'acteurs extérieurs prendre le pas sur les approches africaines.

Efficacité du développement

La dynamique africaine d'autodétermination se ressent dans ses interventions au sein du débat sur l'efficacité de l'aide. Depuis la création du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en 2001, et en redoublant d'efforts au cours des deux dernières années, la Commission de l'UA et le NEPAD ont mobilisé les parties prenantes africaines afin d'élaborer une position africaine commune dans le débat sur l'efficacité de l'aide.¹⁸ Celle-ci a officiellement vu le jour en novembre 2010 sous la forme du « Consensus de Tunis », qui appelle à un recentrage des préoccupations pour passer de l'efficacité de l'aide à l'agenda plus large de l'efficacité du développement.

Le Consensus de Tunis affirme que l'aide n'est jamais plus que le moyen au service d'une fin. De fait, pour être vraiment efficace, elle ne doit pas avoir vocation à durer. Dans le Consensus de Tunis, les politiques africaines affirment que la coopération au développement doit valoriser et libérer les capacités et les ressources des pays partenaires. Leur vision du développement de l'Afrique englobe la création d'États capables, le développement de la redevabilité démocratique, l'établissement de relations productives entre l'État et la société et la promotion de la coopération Sud-Sud. Même si l'Afrique doit encore prouver qu'elle relèvera le défi, le Consensus de Tunis dépeint l'avenir sous forme d'un triptyque : promouvoir l'intégration économique régionale, accueillir des nouveaux partenaires de développement et évoluer vers la non-dépendance à l'égard de l'aide.

On retrouve la plupart de ces idées dans la Position commune de l'UE en vue du 4ème Forum sur l'efficacité de l'aide¹⁹ ainsi que dans la déclaration publiée à l'issue du Forum tenu à Busan, en Corée du Sud, fin 2011. Le « new deal » approuvé pour les États fragiles témoigne d'un regain de confiance par rapport à la façon dont le G7+, sous la conduite du Timor Leste mais avec la participation active d'États africains, y

compris nouvellement indépendants comme le Sud-Soudan, s'est approprié et a utilisé à son avantage ce terme qui, il y a quelques années encore, ne faisait pas recette en Afrique.

Mobilisation des ressources intérieures

Leurs excellents résultats économiques permettent aux gouvernements africains de s'attacher davantage à mobiliser les ressources intérieures. Une plus grande autonomie fiscale les affranchirait en effet des vicissitudes et de la volatilité de l'aide. Elle donnerait également un coup d'accélérateur à une meilleure reddition de comptes à leurs administrés. Dans ce parcours de mobilisation des ressources intérieures, les pays africains rencontrent toutefois des obstacles majeurs : la résistance des élites, l'appât du gain, le recours à une assiette fiscale réduite, des capacités administratives limitées, un appui non coordonné des partenaires de développement, un secteur informel immense et des difficultés ou des réticences à réellement taxer les industries extractives.

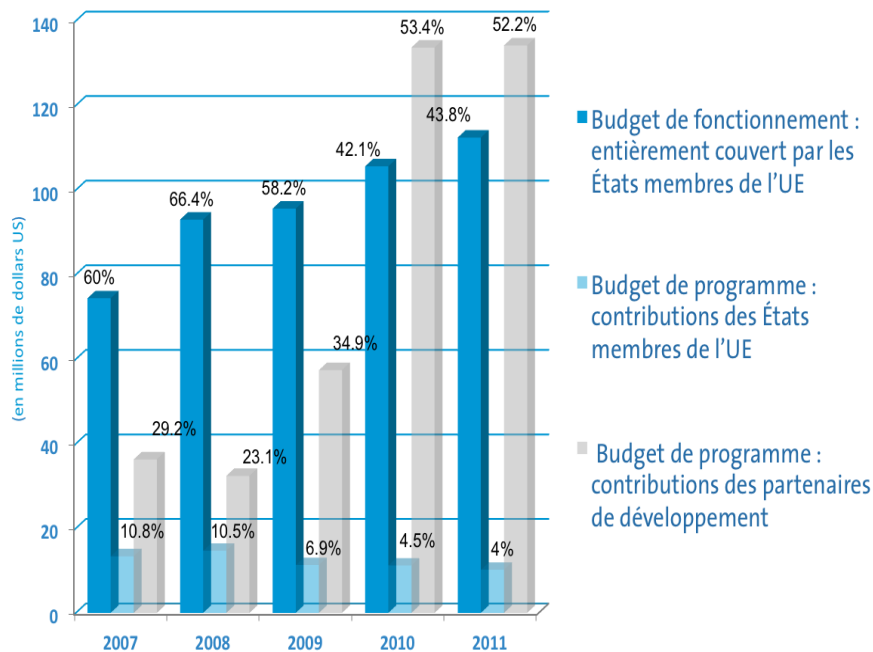
Malgré ces obstacles, certains pays africains engrangent des points.²⁰ Plusieurs institutions mondiales appuient leurs efforts. L'UE s'est engagée à soutenir « la politique fiscale, les administrations fiscales et les réformes fiscales, y compris la lutte contre la fraude fiscale et les autres pratiques fiscales dommageables ». ²¹ Lors du G20 tenu récemment à Cannes, les dirigeants mondiaux ont demandé instamment aux entreprises multinationales « d'améliorer la transparence et de respecter pleinement les législations fiscales applicables ». ²² Cet appel était le premier du genre. Les événements de 2012 montreront si les parties parviennent à maintenir leurs revendications et leurs engagements.

Réduire la fragmentation de l'aide

Pour épauler les acteurs africains qui s'évertuent à réduire leur dépendance financière, les donateurs feraient bien de simplifier la gestion de leur aide. La fragmentation de l'aide est en effet un problème grave dont ils doivent se saisir. L'Union africaine doit aujourd'hui jongler avec plus de 30 partenaires de coopération et 26 mécanismes de financement aux exigences de rapport aussi variables que diverses. Rien qu'en termes de financement européen, le Fonds pour la paix de l'UA reçoit des fonds de 14 enveloppes bi- et multilatérales différentes.

Le problème est d'autant plus urgent que l'UA dépend des fonds des donateurs pour les programmes qu'elle gère directement. L'importance relative des financements extérieurs dans le

Graphique 1. Structure du budget de l'UA



Source: adapté de Kouassi (2011)²³

budget de l'UA apparaît clairement lorsqu'on opère une distinction entre le budget de fonctionnement et le budget programmatique. Les contributions des membres de l'UA couvrent l'ensemble du budget de fonctionnement, mais 5% à peine du budget programmatique. En d'autres termes, ce sont les partenaires internationaux qui apportent la quasi-totalité des financements des projets et programmes de l'UA (graphique 1).

Cela fait bien longtemps que l'Afrique et l'Europe sont conscientes de la charge administrative imposée par l'absence de coordination entre les financements des multiples donneurs. Avec le lancement de la SCAU en 2007, ils s'étaient engagés à instaurer progressivement un programme d'appui financier panafricain. Cet engagement a toutefois été pris juste après la finalisation du dernier budget pluriannuel de l'UE (2007-2013). Jusqu'ici, les discussions ont donc essentiellement porté sur la forme et la structure que pourrait prendre un tel programme. En 2010, la partie africaine a assorti sa demande d'appui à l'intégration régionale d'une proposition de création d'une Facilité d'intégration africaine (AIF).

Vu les débats autour du prochain budget pluriannuel de l'UE et les décisions clés qui doivent tomber en 2012, la CE vient de proposer la création d'un Programme panafricain qui serait une enveloppe financière de l'UE au titre de l'Instrument

de coopération au développement (DCI), permettant au budget de l'UE de pallier l'absence d'instrument financier spécifiquement dédié à la mise en œuvre de la SCAU. Bien que cette proposition diffère de celle de l'AIF, on peut y voir un cap important dans la mise en œuvre de l'engagement de l'UE à « considérer l'Afrique comme un tout » même si l'Instrument européen de voisinage (IEV) destiné à couvrir l'Afrique du Nord reste prévu au budget 2014-2020. Des volets d'activité très importants de la SCAU comme la Facilité de paix pour l'Afrique continueront probablement d'être financés par le FED, qui chapeaute la coopération ACP-UE en général.

Le nouveau budget de l'UE n'entrera en vigueur qu'en 2014, mais il sera probablement adopté en 2012. Les mois à venir seront donc cruciaux en termes de négociations. Il sera également intéressant de voir quel sort la prochaine réunion de la Task Force conjointe réservera à la demande d'une Facilité d'intégration africaine. La question de l'appropriation reste ouverte, à la fois en termes de contenu et d'appui financier des États membres africains et des CER ; tout comme celle de la gestion du fonds. Ce point est d'autant plus important qu'une telle facilité ne peut avoir pour objectif à long terme que la stimulation d'un proces-sus conduisant à ne plus dépendre des financements des donneurs.

Intégration régionale et commerce intra-africain

La question quelque peu négligée du commerce intra-africain est essentielle pour consolider les récents progrès économiques de ce continent. Le thème choisi pour le Sommet de l'UA de janvier 2012, « Stimuler le commerce intra-africain », souligne l'importance croissante de cette problématique. Outre un chapelet d'initiatives et de propositions allant du financement du commerce aux infrastructures, les dirigeants du Sommet devraient annoncer « la mise en place accélérée » d'une zone de libre-échange continentale (ZLEC) d'ici 2017, de manière à consolider les efforts déjà déployés par les diverses communautés économiques régionales.

Plusieurs États membres de l'UA viendront au Sommet de 2012 en position de force, auréolés des résultats de leurs réformes économiques.²⁴ Si les pays africains trouvent un second souffle grâce à la reprise des investissements et aux niveaux relativement élevés des cours mondiaux des produits de base, les échanges entre eux restent faibles, à savoir 12% de l'ensemble du commerce africain. Partout ailleurs, on fait mieux. Ceci explique dans une large mesure le manque de productivité de l'Afrique et le manque de diversification de ses exportations. Lorsque les pays africains font du commerce entre eux, ils ont tendance à s'échanger des produits manufacturés. L'accroissement des échanges régionaux profiterait aussi à la sécurité alimentaire, ce qui fournit un argument de plus à la poursuite de l'intégration régionale comme vecteur d'amélioration de la résilience africaine. De plus, la croissance des classes moyennes en Afrique découplera nécessairement la demande intérieure, et créera donc de nouvelles possibilités d'échanges intra-africains.

L'Afrique n'est en toutefois pas à son premier projet ambitieux d'intégration, économique et politique.²⁵ Pour être crédibles et convaincre des milieux d'affaires de mieux en mieux informés, les autorités devront utiliser le Sommet de l'UA de 2012 comme tremplin politique et détailler rapidement les aspects techniques. Tout consistera à trouver le bon équilibre entre l'objectif d'intégration continentale sur le long terme et les considérations pratiques plus immédiates. Une première démarche en ce sens viserait à réduire les formalités administratives aux frontières. On ne lèvera pas les obstacles pratiques par une simple déclaration politique de l'UA, qui n'a ni mission à faire appliquer la loi ni la capacité de mettre en œuvre de vastes programmes impliquant ses

États membres. Les propositions mises sur la table pour confier les débats et le suivi du commerce à de nouvelles institutions ne devraient guère avoir d'incidence. Le vrai travail de mise en œuvre se fait, et souvent ne se fait pas, au niveau des gouvernements nationaux.

Certaines CER progressent lentement sur la question de l'intégration. Mais cela devrait bientôt changer. Vingt-six pays d'Afrique de l'Est et australe sont en train de négocier un accord commercial « tripartite » novateur. Ce processus qui entre aujourd'hui dans sa phase technique devrait s'achever début 2013.

²⁶ En Afrique de l'Ouest, le dossier du commerce est bloqué par des questions en suspens, telles que la définition d'un tarif commun de la CEDEAO et le problème de la participation fragmentée des pays de la région aux APE, qui menace concrètement les dernières avancées. Il revient à toutes les régions de mettre en place des mécanismes solides pour honorer leurs engagements. Les options envisageables vont de la compensation fiscale aux fonds d'appui à l'ajustement, en passant par des cadres de règlement des litiges et de sanction en cas de non-respect. L'élimination des barrières non tarifaires et des lacunes infrastructurelles revêt une égale importance sur tout le continent. Une aide pour le commerce ciblée et conjuguée à un élargissement des ressources financières pourrait booster les infrastructures et dégager les goulets d'étranglement des principaux couloirs commerciaux.

Sécurité alimentaire

De 2008 à 2011, nous avons connu une flambée sans précédent des prix mondiaux des aliments²⁷ ; la volatilité des prix va probablement devenir une constante des marchés agricoles.²⁸ La crise alimentaire dans la Corne de l'Afrique est le dernier épisode en date d'une tragédie qui mêle mauvaise gouvernance, négligence structurelle de l'agriculture, approvisionnement inadéquat, accès limité aux produits agricoles et imprévisibilité des prix des denrées. Une nouvelle alerte a par ailleurs été émise dans certaines parties du Sahel. Tant que l'on ne cherchera pas à démêler l'écheveau sociopolitique des causes fondamentales de l'insécurité alimentaire, le développement agricole de l'Afrique restera en bonne place sur tous les agendas. Ce sera encore le cas en 2012.

D'importantes décisions multilatérales ont été prises en 2011 afin d'améliorer la sécurité alimentaire en Afrique. Il s'agit à présent de mettre ces décisions en application au plan régional et national.

Le G20 s'y emploie déjà : ses ministres de l'agriculture ont en effet proposé de créer des réserves alimentaires humanitaires d'urgence et de lancer un projet pilote en Afrique de l'Ouest, probablement début 2012. Ceci va obliger la CEDEAO et ses membres à coordonner les réserves existantes et à créer un mécanisme de gouvernance adéquat pour approvisionner les populations nécessiteuses en cas de pénurie. Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) offre de nouvelles perspectives, loin des sentiers battus.

Les gouvernements nationaux et les communautés économiques régionales d'Afrique ont eux-mêmes conçu ce cadre pour disposer d'un instrument de création et de pilotage des programmes agricoles nationaux et régionaux. L'Agence de planification et de coordination du NEPAD (NPCA) a insisté auprès des gouvernements nationaux pour qu'ils rendent davantage de comptes à leurs citoyens et agriculteurs et un peu moins de comptes aux agences de développement qui financent le secteur agricole.²⁹ Dans le contexte actuel, l'autosuffisance africaine s'avère d'autant plus pertinente que les gouvernements donateurs sont contraints de réduire leurs budgets d'aide. Les communautés économiques et les États africains vont devoir sortir des sentiers battus pour trouver de nouvelles sources de financement pour le développement de leur agriculture et la sécurité alimentaire régionale.

La majorité des acteurs africains considèrent l'intégration régionale comme le passage obligé de la croissance agricole. Or pays et régions continuent généralement de prendre des initiatives agricoles et commerciales indépendantes les unes des autres. Les choses pourraient changer avec la progression des délibérations autour des « Pactes régionaux du PDDAA » destinés à harmoniser les politiques agricoles et commerciales au plan régional. Les efforts déployés par l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe (Communauté d'Afrique de l'Est, SADC et COMESA) sont particulièrement prometteurs. Pour l'Afrique, le PDDAA est une occasion à ne pas manquer pour reprendre la direction des opérations.

La voie à suivre pour l'Afrique

L'année qui s'achève aura été encourageante pour l'Afrique. L'année qui vient sera néanmoins décisive pour traduire ces signes positifs en résultats tangibles. Les signes manifestes d'amélioration ne doivent pas non plus nous faire oublier que tous les pays ne

sont pas logés à la même enseigne. En bien des endroits, les évolutions positives demeurent grevées par la corruption, des élites malveillantes, une piètre gouvernance et une croissance loin d'être ouverte à tous. De nombreux Objectifs du Millénaire pour le développement ne sont pas atteints. Des rivalités interinstitutionnelles et des problèmes de coordination persistent et la mise en œuvre de l'intégration régionale pourrait être améliorée. Ces bémols mis à part, l'UE dispose d'un partenaire regonflé à bloc en Afrique, ce qui ouvre la voie à de nouvelles politiques qui conjuguent les valeurs et les intérêts des deux parties.

Une action de l'UE essentiellement motivée par ses propres intérêts

L'action extérieure de l'UE a toujours été en partie motivée par ses intérêts. Cela est d'autant plus vrai étant donné la conjoncture politique et économique actuelle. En cette entame de 2012, il est clair que la crise financière influencera considérablement les prises de position des États membres, notamment dans le cadre des négociations budgétaires de l'UE. La CE, pour sa part, a déjà choisi la voie de la différenciation dans ses politiques d'aide et de commerce, comme le prouve sa réforme du SPG. Elle a par ailleurs adopté une « stratégie des matières premières » afin d'assurer l'approvisionnement des matières premières vitales pour l'Union. Sur le plan de l'action extérieure, l'affirmation claire et nette des intérêts de l'UE se voit aux stratégies intégrées que le SEAE met en place pour la région du Sahel et la Corne de l'Afrique.

Négociation du budget de l'Union

2012 sera une année cruciale pour la négociation du nouveau budget de l'UE : le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. La crise financière et les mesures d'austérité prises partout en Europe prêtent à ces négociations un ton morose. En juin 2011, la CE a néanmoins publié une proposition³⁰ (graphique 2) visant à augmenter les dépenses au titre de l'action extérieure de l'UE. Cette proposition prévoit un montant de 61,9 milliards d'euros pour la rubrique « L'Europe dans le monde », soit une augmentation de plus de 2% par rapport à l'exercice 2007-2013. En dehors du CFP, la CE a proposé d'allouer 34,2 milliards d'euros d'aide au Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) via le 11ème Fonds de développement européen (FED) intergouvernemental 2014-19, soit 11 milliards d'euros de plus que durant la période précédente (2008-2013).

Les ambitions de la CE ne sortiront pas indemnes des négociations avec

les États membres et le PE. Certains États membres ont déjà demandé une réduction des dépenses communautaires à l'aune des mesures d'austérité prises chez eux. On ignore encore si le budget du FED et la rubrique « L'Europe dans le monde » seront plus affectés que d'autres. Des interrogations sont plus largement soulevées à propos de l'aide publique au développement (APD) de l'UE ; certains États membres s'opposent à ce que, comme par le passé et comme le propose la CE, 15% de l'APD de l'UE soit acheminée via le budget communautaire et le FED³¹, et préféreraient en garder une part plus grande pour leur propres programmes bilatéraux. D'autres s'inquiètent par ailleurs du niveau global de l'aide au développement. D'après des chiffres récents, l'APD de l'UE, en tant que groupe, n'augmente plus. Les pays durement touchés par la crise de l'euro auraient beaucoup de mal à justifier une hausse de leur APD. Il sera difficile pour l'Europe d'éviter que la pression budgétaire ne se traduise par une réduction des moyens alloués au développement et par une dilution de ses ambitions internationales.

D'ici la fin de l'année, les institutions européennes vont devoir trouver un terrain d'entente entre les États membres et le PE autour du CFP. L'adoption de propositions législatives relatives à la programmation et aux instruments financiers est prévue pour 2013, et leur mise en œuvre début 2014.

Politique agricole commune

Les propositions formulées par la CE³² pour réformer la politique agricole commune (PAC) après 2013 ne remettent nullement en cause les certitudes du passé. Ce sont les intérêts de l'UE qui, comme toujours, prédominent. La structure actuelle est maintenue, la majorité des fonds étant versés aux agriculteurs européens sous forme de paiements directs. Les ONG et les universitaires plaident depuis longtemps pour un changement façon « big bang » qui aboutirait à une réduction substantielle des paiements directs et à des mesures plus ciblées conformes aux préoccupations de durabilité mondiale. Ce scénario semble aujourd'hui improbable. La CE lui préfère une politique des petits pas pour mettre la PAC au diapason du marché.

Au travers de cette réforme, l'UE cherche ostensiblement à résoudre les problèmes de sécurité alimentaire, de changement climatique et de gestion durable des ressources naturelles tout en améliorant l'efficacité de la PAC et en aidant les agriculteurs européens à faire face à l'instabilité des prix. Pour l'heure, le

débat sur la sécurité alimentaire reste purement eurocentrique.³³ Il faudrait d'urgence lui conférer une dimension mondiale.

La production totale de l'UE va probablement se situer légèrement en-deçà de la proposition actuelle, compte tenu des mesures vertes et de la redistribution des paiements directs vers les zones moins productives. Cette évolution sera néanmoins conditionnée par la situation du marché.³⁴ Les économies émergentes devraient profiter de ces réductions.

S'agissant du coton, dont les paiements sont liés à la production, la CE propose de réduire les incitants à la production. Les aides couplées seront en revanche maintenues et conféreront aux producteurs européens de coton un avantage déloyal sur leurs concurrents des pays en développement, surtout ouest-africains. D'autres propositions ouvrent manifestement la voie à l'introduction ou à la réintroduction des aides couplées pour d'autres produits de base. L'UE n'a par ailleurs nullement

l'intention d'éliminer ses autres subsides à l'exportation.

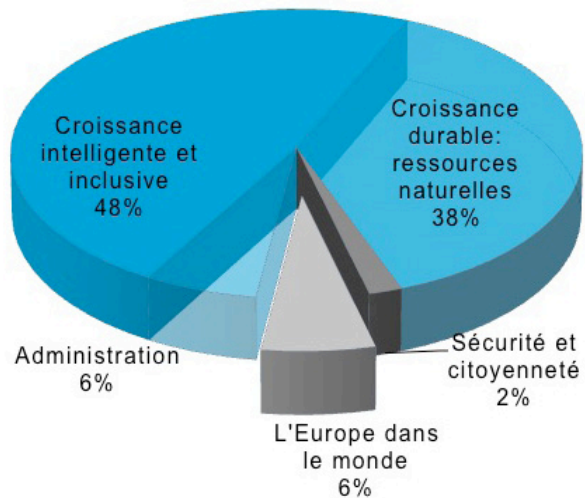
Dans l'ensemble, les mesures proposées n'affecteront les pays en développement qu'à la marge, bien que les effets nets varient d'un pays et d'un produit de base à l'autre. Un suivi prudent et régulier sera nécessaire pour bien mesurer les répercussions de la PAC suivant les contextes nationaux³⁵ et pour s'assurer que l'UE ne porte pas démesurément préjudice aux pays en développement en cherchant à protéger ses propres agriculteurs.

Pour la première fois, la PAC va faire l'objet d'une procédure législative ordinaire (dite de « codécision ») entre le Conseil de l'UE et le PE. Ce dernier aura donc plus de poids dans le processus décisionnel. L'examen des mesures relatives à la PAC en première lecture, au second semestre 2012, devrait être particulièrement instructif.

Le Système de préférences généralisées

C'est en 2011 que l'UE a amorcé la réforme du Système de préférences

Graphique 2. Proposition pour le CFP 2014-2020



Proposition de la CE pour le Cadre financier pluriannuel 2014-2020

	Montant (en millions d'euros)
1. Croissance intelligente et inclusive (fonds de cohésion, par ex.)	490.908
2. Croissance durable : ressources naturelles (PAC, par ex.)	382.927
3. Sécurité et citoyenneté	18.535
4. L'Europe dans le monde	61.973
5. Administration	62.629
Total pour le CFP	1.016.972
11 ^{ème} Fonds européen de développement	34.276
Total général (CFP plus 11^{ème} FED)	1.051.248

généralisées (SPG), l'instrument phare par lequel elle établit un lien entre commerce et développement. Jusqu'ici, ce dispositif accordait des concessions tarifaires unilatérales à tous les pays en développement, quel que soit leur niveau de développement.

Les choses devraient changer en 2012, année où les pays à revenu intermédiaire supérieur ne seront plus éligibles aux préférences de ce dispositif. L'Europe souligne que ce changement profitera aux pays en développement plus pauvres, en « concentrant » les préférences sur les plus nécessiteux d'entre eux.³⁶ Les préférences commerciales accordées ne sont pas élargies, sans doute parce que le contexte politique de certains États membres de l'UE ne se prête guère à une ouverture unilatérale des marchés.

La réforme du SPG suit le nouveau cap de la politique commerciale européenne, à savoir une prédilection pour le bilatéralisme, surtout auprès des économies émergentes. En excluant des pays comme la Malaisie et le Brésil du SPG, l'UE envoie un signal fort aux PVD émergents : l'accès préférentiel au marché européen a un coût, celui de la réciprocité. Cette réforme s'explique par le glissement du centre de gravité économique mondial et par une politique clairement axée sur des accords de libre-échange réciproques. Du point de vue africain, une exclusion du SPG risque de coûter cher à la Namibie, au Botswana et au Gabon. Dans le cas où ces pays ne signeraient pas un Accord de partenariat économique (APE), ils perdraient en effet toute forme d'accès préférentiel au marché européen.

Ici aussi, PE et Conseil de l'UE sont désormais sur un pied d'égalité. Les propositions de la CE relatives au SPG doivent être votées en plénière début 2012. Cette réforme montrera si oui ou non les parties prenantes des pays en développement se sont adaptées à l'ère de l'après-Lisbonne et ont trouvé le moyen de faire entendre leur voix. Elle montrera aussi comment l'Europe concilie son agenda de développement avec son désir de s'ouvrir des marchés d'exportation dans le Sud.

Accord de partenariat économique
Lorsqu'elle avancera ses pions dans les négociations récemment ravivées des Accords de partenariat économique (APE), l'UE devra tenir compte de la nouvelle donne africaine. Après dix ans de négociations au ralenti, la saga des APE a pris un tour nouveau, mais pas entièrement imprévisible. La CE a

décrété que le « Règlement 1528 relatif à l'accès aux marchés » (MAR 1528), en vertu duquel les pays ACP bénéficient temporairement d'un accès préférentiel au marché européen, s'arrêterait en 2014. À cette date, les pays qui, selon elle, ne montreront pas suffisamment d'empressement à ratifier et à mettre en œuvre les APE intérimaires verront disparaître leur accès commercial hors contingent et en franchise de droits.³⁷ Le règlement MAR 1528 a été institué au titre de mesure transitoire, afin d'apporter de la stabilité aux régions ACP et à l'UE tandis qu'elles négociaient la transition entre les préférences de Lomé et les APE.

L'interruption d'une mesure qui a toujours été de nature temporaire et dont la compatibilité avec les règles de l'OMC reste à prouver, est compréhensible d'un point de vue Européen, eu égard notamment à la lenteur des négociations. Cependant, il se fait que la plupart des pays concernés sont simultanément engagés dans un processus d'intégration régionale. Certains pays africains objectent que l'arrêt de MAR 1528 en 2014 leur laisse peu de temps pour agencer les deux processus. L'intégration demande du temps ; l'UE est bien placée pour le savoir. Il ne peut en outre y avoir d'intégration régionale réussie sans que les régions n'arrivent à une position commune autour de leur APE. La dynamique d'intégration régionale qui s'est récemment enclenchée sur le sol africain fait que l'enjeu va désormais bien au-delà de la simple sauvegarde d'un accès préférentiel au marché de l'UE.

Les temps ont changé depuis que l'UE a introduit le MAR 1528 en 2008. L'Afrique se tourne aujourd'hui vers les économies émergentes et porte moins d'attention à l'Europe, enlisée dans ses crises politique et économique. Les deux continents sont différents ; l'UE va devoir intégrer ce paramètre dans la suite des négociations des APE.

Le débat de cette mesure doit encore avoir lieu au PE et, à l'instar de la prochaine réforme du SGP, un vote devrait intervenir en 2012. Comme pour le SPG et la CAP, ce nouveau rôle du PE attirera l'attention. Pour les parties prenantes, ce sera une occasion supplémentaire d'influencer le cours des négociations.

Des stratégies intégrées pour la sécurité et le développement

La nouvelle impérative Européenne visant à maximiser l'impact de chaque euro dépensé transparaît dans la

façon avec laquelle l'UE conçoit son interaction avec les régions africaines instables où ses intérêts pourraient être menacés. En octobre 2011, le Conseil de l'UE a adopté une stratégie intégrée pour la sécurité et le développement de la région du Sahel. En novembre, elle approuvait un cadre stratégique analogue pour la Corne de l'Afrique.

Les menaces qu'elle entrevoit dans ces régions – terrorisme, trafic de drogue, traite des êtres humains et autres crimes organisés comme la piraterie – sont prioritaires pour l'UE. La stratégie sahélienne se concentre essentiellement sur la sécurité et les intérêts de l'UE alors que le cadre relatif à la Corne de l'Afrique est plus général en termes d'approches de développement traditionnelles. Le vif intérêt porté à la sécurité dans ce dernier cadre marque toutefois un changement dans l'approche suivie par l'UE à l'égard de la Corne de l'Afrique, laquelle est le théâtre depuis 2008 de la première opération navale de l'UE, « EUNAVFOR Somalia ». Le lien établi entre les agendas de sécurité et de développement peut apparaître comme le premier maillon d'une action extérieure plus cohérente de l'UE.

Certains acteurs de la sphère du développement craignent cependant que les objectifs de développement ne passent au second plan. Et de soulever cette question légitime : ces nouveaux cadres cherchent-ils à promouvoir la sécurité de l'UE et de ses citoyens ou celle des citoyens et États partenaires de l'UE dans la région ?³⁸

Autre point commun des deux stratégies : l'UE les a définies seules. Les acteurs locaux et régionaux, qui sont censés interagir par rapport aux objectifs politiques identifiés, n'ont été consultés pour aucun des deux cadres, ce qui est en contradiction avec l'approche de « partenariat commun » de la SCAU et les déclarations publiques du SEAE selon lesquelles la « population africaine sera au cœur de la politique ».³⁹ L'UE a en outre manifesté son intérêt à plusieurs reprises pour participer à la sécurisation maritime du golfe de Guinée.⁴⁰ Les propositions visant à inclure la région du Sahel et le golfe de Guinée dans le deuxième plan d'action de la SCAU n'ont pas été retenues par le dernier Sommet Afrique-UE, ce qui accroît l'inquiétude quant à l'intérêt mutuel suscité par les stratégies de l'UE afférentes à ces régions.

L'intérêt particulier de l'UE pour une région se traduit souvent par la désignation d'un représentant spécial.

C'est ainsi que la nouvelle stratégie pour la Corne de l'Afrique est allée de pair avec la création d'un nouveau poste de représentant spécial pour la région. Après quelques hésitations, un nouveau représentant spécial a également été désigné pour la région des Grands Lacs. Tout l'enjeu, pour les Africains de ces régions, sera de faire valoir leurs propres intérêts face aux intérêts sécuritaires de l'UE.

Plan d'action sur la sécurité, la fragilité et le développement

Le tandem sécurité-développement influence aussi les stratégies relatives à la fragilité des États. Entre fonctionnaires de l'UE, et plus récemment dans le document « Un programme pour le changement » de la CE, on parle de relancer l'élaboration d'un Plan d'action de l'UE sur la sécurité, la fragilité et le développement, qui serait entériné en 2012. Un Plan d'action de cette nature détaillerait les modalités choisies par les nouvelles structures institutionnelles de l'UE pour concilier les valeurs et les intérêts sécuritaires. On suppose que ce Plan d'action s'inspirera du projet de plan d'action sur la fragilité proposé conjointement par la CE et le Conseil de l'UE en 2009, puis rangé dans un tiroir. Ce nouveau Plan d'action devra prendre garde au clivage entre valeurs et intérêts de l'UE et aux besoins des populations des États fragiles. Il y a pas mal de leçons à tirer de diverses tentatives de reconstruction de l'appareil de l'État et d'autres interventions menées par les États membres de l'UE dans des situations de fragilité. Ce plan apporterait une valeur ajoutée en définissant son programme et ses actions à partir d'analyses approfondies et d'études universitaires de référence sur la question des conflits. Le G7+ ayant mis l'accent sur le partenariat et la réciprocité, les pays africains qui répondent à la définition vaste et changeante d'un « contexte fragile » auront peut-être l'occasion d'exprimer plus énergiquement leurs besoins et leurs priorités avant que l'UE n'adopte son nouveau Plan d'action.

Négociations sur le changement climatique

L'UE a tout intérêt à ce qu'un nouvel accord international sur le changement climatique voie le jour. La première période d'engagement du Protocole de Kyoto arrivera à son terme le 31 décembre 2012. À cette date, le seul cadre international imposant aux nations développées des cibles contraignantes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre deviendra caduc. La 17^{ème} Conférence des Parties (COP17) à la Convention-cadre des Nations unies

sur les changements climatiques qui s'est tenue à Durban, fin 2011, n'est pas parvenue à dégager un nouvel accord juridiquement contraignant. Au final cependant, la déclaration politique signée par les 194 parties reconnaît que tous les pays, aussi bien développés qu'en développement, sont responsables des changements climatiques et qu'ils ont l'intention de trouver un accord juridiquement contraignant d'ici 2015, qui entrerait en vigueur en 2020. À la différence de Kyoto, l'idée serait de ne plus opérer de distinction entre pays développés et en développement. Cette distinction, qui oblige les nations développées à réduire leurs émissions de CO₂, mais pas de gros pollueurs comme la Chine, vient d'amener le Canada à se retirer prématurément de Kyoto. L'entrée en vigueur du nouvel accord n'est cependant pas pour demain, au risque d'atteindre des niveaux graves de changement climatique.

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils [...] doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. »

Article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme

Côté positif, la COP 17 montre que l'UE – quand il en va de son propre intérêt – peut s'aligner sur les pays en développement et les petits États insulaires pour créer un Fonds vert pour le climat, destiné à financer des activités d'atténuation, d'adaptation et de transfert technologique. Les grands rendez-vous internationaux du changement climatique en 2012 seront la Conférence de Rio+20 en juin et la COP18 en novembre. L'UE devrait en outre publier quelques déclarations⁴¹ sur le changement climatique en amont de ces grands rendez-vous.

« L'Union [européenne] tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. »

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Art. 208,1

Repenser le partenariat entre l'Europe et l'Afrique

De nombreux pays d'Afrique ont célébré le cinquantième anniversaire de leur indépendance en 2011. Ce demi-siècle aura été témoin de grands changements en Europe comme en Afrique, au rang desquels la création

d'institutions continentales. Des événements géopolitiques comme la Guerre Froide et, plus récemment, la guerre au terrorisme font désormais partie des relations Europe-Afrique, autant que leurs liens historiques. Les paradigmes de développement ont changé. L'Europe a octroyé à l'Afrique plus de 56 milliards d'euros⁴² d'aide constamment empreinte de valeurs et d'intérêts. Nonobstant les progrès accomplis, l'efficacité de l'aide est aujourd'hui remise en cause par l'exemple des économies émergentes. Leur essor économique, qui ne doit rien aux agendas de l'aide ni aux paradigmes de développement, laisse entrevoir la possibilité de changements insoupçonnés et souligne l'importance de l'autonomie et de l'autodétermination.

Cet exemple redynamise des acteurs africains en quête d'une trajectoire de croissance et d'autonomisation. Le paradigme de développement qui prévaut aujourd'hui leur laisse davantage l'initiative et se concentre sur l'idée de partenariat, alors que les pays africains s'instruisent auprès de leurs congénères du Sud.

En termes de valeur, l'UE clame haut et fort son attachement à la paix et à la solidarité, à une meilleure coordination entre donateurs, à l'intégration régionale, aux droits de l'homme, à réduire la pauvreté et à soutenir les pays les plus pauvres de la planète. Elle s'engage aussi à donner la préséance à l'individu par rapport aux institutions. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est sa démarche de donnant-donnant : son engagement ne vaut qu'à condition que les pays partenaires clament également leur attachement aux valeurs de bonne gouvernance. En d'autres termes, l'Europe est en train d'inaugurer une nouvelle filière d'exportation de ses normes. Sa politique étrangère comporte une part plus importante de conditions préliminaires. Les bons élèves-partenaires seront récompensés par un surcroît de ressources. Quant aux mauvais élèves qui ne tiendraient pas leurs engagements, l'UE leur fait clairement savoir qu'elle a l'intention de supprimer partiellement ou totalement leurs financements ou d'autres avantages, comme l'accès au marché communautaire.

De nombreuses questions subsistent. Comment l'UE compte-t-elle assurer la cohérence entre les divers domaines de son action extérieure ? L'UE va-t-elle réellement faire passer ses valeurs avant ses intérêts ? Dans quelle mesure l'Europe parviendra-t-elle à tenir sa promesse de cohérence des politiques au service du développement ? Le sens

donné par les Européens au concept de « bonne gouvernance » est-il le même que les Africains, ou l'Europe risque-t-elle d'instituer un cadre de coopération universel, rigide à l'excès ? Les partenaires africains pourraient voir dans cette quête des valeurs les réminiscences d'approches européennes dont ils ne veulent plus. Ces questions sont d'autant plus pertinentes que le continent africain s'affranchit de plus en plus. De véritables avancées ont d'ailleurs été enregistrées en 2011 : un nouveau consensus de l'UA sur les valeurs partagées de l'Afrique est en vue ; l'Afrique pourrait bientôt édicter ses propres normes de gouvernance, et éventuellement proposer son propre outil d'évaluation de la gouvernance à ses partenaires internationaux.

« L'avenir de l'Afrique dépendra de son aptitude à financer son développement à partir de sources diversifiées. Bien que conscients de l'importance continue de l'aide pour le développement de l'Afrique, nous rappelons que l'aide efficace est celle qui minimise la dépendance à son égard. Les pays d'Afrique doivent évoluer vers la non-dépendance à l'égard de l'aide, en faisant plein usage des opportunités offertes par le commerce et les investissements internationaux, ainsi qu'en stimulant l'essor de leurs marchés des capitaux en plein essor. »

Consensus de Tunis, 2011

Les institutions africaines mettent l'intégration régionale en pointe de leur stratégie de progression en matière de commerce, de bonne gouvernance, de paix, de sécurité alimentaire et de mobilisation des ressources. De nombreux Africains sont déterminés à s'affranchir de l'aide et à renforcer la coopération Sud-Sud. La question de la mobilisation des ressources intérieures demeure néanmoins cruciale, que ce soit au plan national, régional ou panafricain. L'Afrique doit être en mesure de prendre elle-même des initiatives et de les pérenniser. Des efforts ont été déployés pour sortir de l'impasse dans des dossiers comme celui de l'AAPS, qui vit sous perfusion financière des États membres de l'UA. Des démarches concrètes sont en cours, comme la création d'une ZLEC d'ici 2017, la formulation d'un accord « tripartite » afin d'harmoniser les politiques agricole et commerciale de l'ensemble de

l'Afrique de l'Est et australe, et la consolidation de la sécurité alimentaire africaine via le PDDAA.

« L'Union [européenne] définit et mène des politiques communes et des actions[...] afin de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité »

Traité de Lisbonne, Art. 21,2(a)

Pour arriver à ses fins, l'Afrique pourrait envisager de soutenir l'intégration régionale et une gestion de l'aide simplifiée. L'UE pourrait largement y contribuer au travers d'une meilleure complémentarité et d'une meilleure coordination de l'aide entre ses États membres, d'un instrument financier pensé pour et affecté à la programmation panafricaine, et d'un soutien au projet de Facilité d'intégration africaine. Les douze mois à venir seront importants pour la définition et la consolidation de ces initiatives. Les parties prenantes devraient accorder une attention particulière à l'évolution du Programme panafricain dans les négociations du CFP.

Comme tout acteur souverain, l'UE n'a jamais mené une action extérieure totalement désintéressée. Elle s'est engagée à favoriser la bonne gouvernance, la paix et la solidarité par l'entremise d'apports financiers et de politiques fondées sur des valeurs. Mais comme par le passé, ses intérêts pourraient facilement remettre cet objectif en cause. Pour preuve, la réforme en cours de la PAC continue de protéger les agriculteurs européens, certains pays Africains vont prochainement perdre leur accès préférentiel au marché de l'UE suite à la réforme du SPG, la possibilité que les APE poussent davantage au renforcement des échanges internationaux qu'à celui de l'intégration régionale, et la sécurité européenne risque de faire de l'ombre au développement à long terme. Sans parler des antagonismes qui risquent de surgir entre l'agenda des valeurs et les intérêts européens dans d'autres domaines comme les matières premières, l'immigration, le commerce des armes⁴³ et l'énergie.⁴⁴

Le principal avantage d'une UE qui affirme clairement ses intérêts, c'est d'en faire un partenaire plus prévisible et plus transparent. Dans l'histoire des relations internationales, les désaccords d'intérêt constituent généralement le point de départ des négociations. Loin de se décontenancer face à cette Europe qui affirme ses intérêts avec aplomb, l'Afrique devrait y voir l'occasion de négocier plus ouvertement ses propres intérêts. Des visées énoncées plus clairement de part et d'autre posent des bases saines pour identifier des intérêts mutuels.

L'Afrique est en meilleure posture depuis l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène internationale. Il revient aux Africains de choisir le partenaire qui pourra le mieux servir leurs intérêts. L'UE tient la corde pour ce qui concerne le renforcement des capacités administratives, l'intégration régionale, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité. Pour la conserver, elle devrait s'en tenir à sa démarche de partenariat et éviter les initiatives unilatérales envers l'Afrique. Avec la fonte des budgets, elle a tout à gagner

« L'Union définit et mène des politiques communes et des actions [...] afin d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international »

Traité de Lisbonne, Art. 21,2(e)

d'une Afrique en quête d'autonomie. Quant aux Africains, ils pourraient estimer que le prix à payer pour l'appui de l'UE (le respect de certaines valeurs) est trop élevé et se tourner dès lors vers d'autres partenaires.

D'aucuns saluent les nouvelles conditions imposées par l'UE pour bénéficier de son APD. Le contribuable européen est favorable à des politiques d'aide plus strictes⁴⁵ et les dirigeants politiques savent que l'Europe n'a plus les moyens de s'offrir l'aide d'autrefois. Resserrer les boulons est un moyen pour elle de réduire la demande et d'inciter d'autres acteurs à prendre en charge une partie du fardeau. La crise de l'euro est si profonde que tout porte à croire qu'après dix ans d'augmentation, l'APD européenne entre dans une ère de stagnation, même si certains États membres parviennent encore à accroître leur apport. On ne sait pas non plus comment le Fonds vert pour le climat couvrira exactement le

coût des changements climatiques. Il viendra un moment où l'Europe, avec d'autres pays développés, devra faire face à cette obligation. Les besoins financiers afférents à l'environnement et à d'autres biens publics mondiaux sont immenses. Vu la crise financière actuelle, il est peu probable que l'UE puisse mettre autant d'argent sur la table que par le passé. Les certitudes d'hier ont vécu et ceux qui comptaient sur un soutien de l'Europe n'auront d'autre choix que de le chercher ailleurs. En 2011, le SEAE et la CE ont proposé une démarche fortement ancrée dans des valeurs. À eux de prouver que sa mise en œuvre n'est pas une chimère. De nombreuses décisions doivent encore être officialisées ; le PE, l'institution traditionnellement proche des valeurs, pourrait déplacer le curseur entre valeurs et intérêts. En 2012, maintes propositions cruciales vont, pour la première fois dans l'histoire de l'UE, nécessiter l'accord du PE. La désignation d'un nouveau représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs et la création de postes de représentants spéciaux pour la Corne de l'Afrique et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord sont autant de signes révélateurs des visées stratégiques de l'UE. La modernisation de sa politique de développement et la nouvelle approche de l'appui budgétaire seront à l'ordre du jour du Conseil de l'UE de mai 2012. La présentation de la revue européenne de la SCAU au mois de janvier donnera l'occasion de recueillir quelques réactions africaines.

Le triangle formé par les valeurs de l'UE, les intérêts de l'UE et une Afrique davantage autonome ouvre la voie à de nombreux scénarios possibles. Les partenaires des deux continents vont être appelés à faire quasiment table rase et à définir de nouvelles orientations face à ce contexte en mutation. Certaines certitudes du passé ont vécu, d'autres devront être réaffirmées.

NOTES

1. Ernst and Young. 2011. It's time for Africa. Enquête d'attractivité de l'Afrique 2011 d'Ernst and Young.
2. CE. 2011. « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement ». COM(2011) 637 final.
3. H. Klavert, E. Koeb & J. van Seters. 2011. « Croissance inclusive et développement durable: vers une modernisation de la politique de développement de l'UE? » Éclairages sur les négociations, 2 (10), avril.
4. UE. 2011. « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. ». Communication conjointe de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne, COM (2011) 303, 25 mai.
5. D'après la Communication conjointe COM (2011) 303, « Le renforcement du soutien de l'UE à ses voisins est conditionnel ». (mise en gras par les auteurs)
6. Ibid.
7. CE 2011. « Réponse de l'UE au printemps arabe: nouveau train de mesures d'aide en faveur de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ». Communiqué de presse du 27 septembre 2011.
8. Communication conjointe COM (2011) 303.
9. Pour la liste complète des pays bénéficiaires du régime SPG+, voyez le Règlement du Conseil (CE) n° 732/2008, Annexe III.
10. N. Westcott. (Directeur général du SEAE Afrique) 2011. « A New Framework for European Relations with Africa. » Discours prononcé lors de la conférence organisée par l'EUISS sur la politique étrangère UE-Afrique après Lisbonne, le 18 octobre 2011. Traduction française en cours.
11. CE. 2011. COM 840 final. « Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de financement de la coopération au développement ». 7 décembre 2011.
12. CUA. 2011. « Architecture africaine de gouvernance ». La gouvernance en Afrique, 1(1): 8.
13. CUA. 2011. « Architecture africaine de gouvernance ». La gouvernance en Afrique, 1(1): 8.
14. UA. 2011. Déclaration sur le thème du Sommet : les « valeurs partagées pour une plus grande unité et intégration ». 30-31 janvier.
15. En 2011, l'Afrique a connu 43 conflits violents, tous interétatiques, et un nombre équivalents de conflits latents.
16. CE. 2011. Facilité de paix pour l'Afrique. www.ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_fr.htm Commission européenne. Voyez également Communauté européenne - Groupe des États ACP. 2009. Coopération intra-ACP – 10ème FED : document de stratégie et Programme indicatif pluriannuel 2008-2013. Bruxelles: UE/ACP.
17. Il s'agit de la Brigade Est (EASBRIG) pour l'Afrique de l'Est, de la Brigade Ouest (ECOBRI) pour l'Afrique de l'Ouest, de la Brigade Sud (SADCBRI) pour l'Afrique australe, de la Brigade Centre (FOMAC) pour l'Afrique centrale et de la Brigade Nord (NASBRIG) pour l'Afrique du Nord.
18. NEPAD. 2011. « Ahead of Busan: Africa articulates its vision for aid reforms ». Communiqué de presse du 23 septembre.
19. Conseil de l'UE. 2011. « Position commune de l'UE en vue du quatrième forum sur l'efficacité de l'aide ». Conclusions du Conseil. 14 novembre.
20. Cf. les activités du Forum africain d'administration fiscale (ATAF)
21. Conseil de l'UE. 2010. « Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal » Conclusions du Conseil sur la fiscalité et le développement. 14 juin.
22. Groupe de recherche du G20. 2011. « Pour bâtir notre avenir commun, renforçons notre action collective au service de tous. » Déclaration finale du Sommet de Cannes, 4 novembre.
23. R.N. Kouassi, 2011. « Mission quasi-impossible en l'absence de fonds propres ou de sources alternatives de financement ou de financement innovant ». Le Bulletin des vendredis de la Commission de l'UA, 4(1): 46f.
24. A. Beattie. 2011. « Sub-Saharan nations praised for deregulation ». Financial Times, 20 octobre.
25. T. Hartzenberg affirme que les engagements politiques à poursuivre d'ambitieux agendas d'intégration régionale selon un modèle d'intégration linéaire sont légion en Afrique. Voyez Hartzenberg, T. 2011. « Regional integration in Africa ». Organisation mondiale du commerce. Staff Working Paper ERSD-2011-14, p. 18.
26. Ce projet d'accord de libre-échange tripartite rassemble les 26 membres de la Communauté d'Afrique de l'Est, de la COMESA et de la SADC. Les négociations ont débuté en juin 2011. Les parties étaient censées examiner un ensemble d'instruments provisoires en décembre 2011.
27. FAO. 2011. Initiative sur la flambée des prix des aliments: contexte. www.fao.org/isfp/contexte/fr/.
28. CEDEAO/FAO. 2011. « Policy responses/impact, lessons learned, and gaps from 2007/2008 to present ». Réunion conjointe de consultation sur la volatilité et la flambée des prix des denrées alimentaires en Afrique de l'Ouest. Dakar, Sénégal, 6-7 octobre.
29. R. Mkandawire. 2011. « Keynote address ». South African Food and Nutrition Day Celebrations. 28 oct.
30. CE 2011. « Un budget pour la stratégie Europe 2020 ». COM(2011) 500 final. 29 juin 2011. Voyez également les propositions budgétaires de la CE pour ses instruments extérieurs de 2014 à 2020 COM (2011) 837, 838, 839, 840, 841, 842 et 843 du 7 déc. 2011./
31. Conseil de l'UE. 2011. « Cadre financier pluriannuel (2014-2020). Rapport intérimaire ». 8 novembre.
32. CE 2011. « Propositions législatives pour la PAC après 2013 ».
33. Pour en savoir plus, voyez Klavert H. et N. Keijzer (à paraître). « Confusion on the reform of the CAP: An analysis of stakeholder positions on how the CAP should respond to global challenges ». Londres: ODI.
34. A. Matthews. 2011. « Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development: A review of legislative proposals ». Genève: ICTSD.
35. Pour une analyse approfondie des répercussions de la PAC sur les pays en développement, voyez ECDPM DP 126. « Still a thorn in the side? The reform of the CAP from the perspective of PCD ».
36. Des études empiriques remettent ce postulat en cause. Voyez Stevens et al. (2011). « The poverty impact of the proposed graduation threshold in the Generalised System of Preferences (GSP) trade scheme ». ODI.
37. À ce jour, les 14 États du CARIFORUM sont les seuls à avoir conclu un APE régional complet. 4 pays supplémentaires ont franchi avec succès le cap de la ratification et de la mise en œuvre: Madagascar, Maurice, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Seychelles.
38. Le Sahel et la Corne de l'Afrique sont tous deux mentionnés dans le rapport annuel de la Stratégie de sécurité intérieure de l'UE. COM (2011) 790 final, 25 novembre.
39. N. Westcott (Directeur Afrique du SEAE). 2011. « A New Framework for European Relations with Africa ».
40. Tout récemment encore dans CE. 2011. « Définir une stratégie maritime pour la région atlantique ». COM (2011) 782 final.
41. En complément de: CE 2011. « Rio+20: vers une économie verte et une meilleure gouvernance ». COM (2011) 363 final.
42. OCDE. 2011. « Development aid at a glance: Statistics by region. 2. Africa ».
43. Voyez An Vranckx, Frank Slijper et Roy Isbister. 2011. « Lessons from MENA: Appraising EU transfers of military and security equipment to the Middle East and North Africa ».
44. Suite au printemps arabe, on reparle du projet d'énergie solaire DESERTEC, par exemple.
45. CE. 2011. « Contribuer à un monde meilleur: les Européens et l'avenir de l'aide au développement ». Eurobaromètre spécial 375 20 Oct.

Sigles et acronymes

AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité	ICD	Instrument de coopération au développement
ACP	Groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
AIF	Facilité d'intégration africaine	LPI	Initiative de politique foncière
APD	Aide publique au développement	NASBRIG	Brigade Nord des forces africaines en attente
APE	Accord de partenariat économique	NEPAD	Nouveau partenariat pour l'Afrique
CE	Commission européenne	NU	Nations unies
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest	OMC	Organisation mondiale du commerce
CER	Communauté économique régionale	PAC	Politique agricole commune
CFP	Cadre financier pluriannuel	PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe	PE	Parlement européen
CUA	Commission de l'Union africaine	PSO	Opération de soutien à la paix
DEVCO	Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid de la Commission européenne	SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
EAC	Communauté d'Afrique de l'Est	SCAU	Stratégie commune Afrique-UE
EUNAVFOR	Force navale de l'Union européenne	SEAE	Service européen pour l'action extérieure
FAA	Force africaine en attente	SPG	Système de préférences généralisées
FED	Fonds européen de développement	UA	Union africaine
		UE	Union européenne
		ZLEC	Zone de libre-échange continentale

** Remerciements

L'équipe d'Aperçus des politiques et pratiques tient à remercier Dolly Afun-Ogidan, Faten Aggad, Melissa Dalleau, Henrike Klavert, Ulrika Kilnes, Dan Lui, Jeske van Seters et Claudia Backes pour leurs contributions à ce numéro, de même que Paul Engel, Andrew Sherriff, Jean Bossuyt, Volker Hauck, Geert Laporte, Jan Vanheukelom et San Bilal pour leurs commentaires des versions préliminaires

Sources d'information

ECDPM : hebdomadaire électronique d'information
www.ecdpm.org/weeklycompass

ECDPM : blogue consacré à la coopération internationale de l'UE
www.ecdpm-talkingpoints.org

Union africaine
www.africa-union.org

Consensus de Tunis : viser l'efficacité du développement
www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Tunis_Consensus_FR_18mars.pdf

Stratégie commune Afrique-UE : site officiel
www.africa-eu-partnership.org/index_fr.php

CE : Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid (DG DEVCO)
www.ec.europa.eu/europeaid

CE : budget extérieur 2014-2020
www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_fr.htm

CE : Direction générale du commerce
www.ec.europa.eu/trade

CE : Direction générale pour l'agriculture et le développement rural
www.ec.europa.eu/dgs/agriculture

Service européen pour l'action extérieure (SEAE)
www.eeas.europa.eu/index_fr.htm

Discours SEAE Afrique : « A New Framework for European Relations with Africa » (traduction en cours)
www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/181011_fr.htm

Parlement européen, commission du développement
www.europarl.europa.eu/committees/deve_home_fr.htm

Conseil de l'Union européenne
www.consilium.europa.eu

Traité de Lisbonne
www.europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_fr.htm

Présidence danoise de l'UE - www.eu2012.dk/en

Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) -
www.nepad-caadp.net/francais/index.php

Forum africain d'administration fiscale (ATAF)
www.ataftax.net

Accord tripartite de libre-échange
www.comesa-eac-sadc-tripartite.org

Réponse de l'UE au printemps arabe
www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1083&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en

Rapport européen sur le développement (ERD)
www.erd-report.eu/erd/report_2011/



Imprimé sur papier certifié FSC

Les « Aperçus des politiques et pratiques » d'ECDPM 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 du généreux soutien des pays apportant un soutien structurel à l'ECDPM : Pays-Bas, Belgique, Espagne, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni, Suède, et Suisse.

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

