

AFRIQUE-EUROPE : l'indispensable alliance

Louis MICHEL



Préface de José Manuel BARROSO



Commission européenne

Afrique-Europe : L'indispensable alliance

Préface de José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne3

Introduction6

Chapitre 1.

La “ nouvelle frontière ” : re-découverte de l'importance
géo-stratégique de l'Afrique.....8

1.1. Les enjeux économiques10

1.2. Les enjeux stratégiques et sécuritaires.....11

1.3. Les enjeux de puissance13

Chapitre 2.

L'Afrique en quête de puissance : entre force et fragilité.....17

2.1. L'Afrique forte17

2.2. L'Afrique fragile.....20

Chapitre 3.

Afrique-Europe : une indispensable alliance29

3.1. La position unique de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique29

3.2. Une position unique dont l'Europe ne tire pas profit.....32

Chapitre 4.

Le nouveau Partenariat Afrique-Europe : global, ambitieux, durable	37
4.1. Refonder les principes de notre relation	37
4.2. Un agenda pour un partenariat global, ambitieux et opérationnel	39
Au-delà du développement	39
Au-delà des institutions	41
Projection vers l'extérieur	44
Un partenariat global opérationnel et pragmatique	45
- <i>Partenariat pour la Paix et la Sécurité</i>	
- <i>Partenariat sur la gouvernance démocratique et les droits de l'Homme</i>	
- <i>Partenariat sur le commerce et l'intégration régionale</i>	
- <i>Partenariat sur les objectifs du Millénaire pour le Développement</i>	
- <i>Partenariat sur l'énergie</i>	
- <i>Partenariat sur le changement climatique</i>	
- <i>Partenariat sur les migrations, la mobilité et l'emploi</i>	
- <i>Partenariat sur les sciences, la société de l'information et l'espace</i>	
Un partenariat qui engage l'Europe et l'Afrique à tous les niveaux organisationnels	59
- <i>Cohérence organisationnelle du côté européen</i>	
- <i>Cohérence organisationnelle du côté africain</i>	
4.3. Une approche nouvelle et moderne du développement en Afrique	65
Conclusion	70

Préface

Afrique-Europe, un nouveau départ

Le deuxième Sommet entre l'Union européenne et l'Afrique des 8 et 9 décembre à Lisbonne marque un tournant décisif dans les relations entre nos deux continents. En dépassant le schéma anachronique et appauvrissant "donateur-bénéficiaire", nous nous engageons dans une relation adulte, responsable, entre des partenaires qui se respectent et qui font du dialogue politique la base d'un partenariat efficace et concret pour avancer vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

A Lisbonne, africains et européens discutent au plus haut niveau (enfin!) d'un agenda ambitieux sur des sujets aussi importants que la paix et la sécurité, le changement climatique et l'énergie, l'aide au développement, la migration, la gouvernance et les droits de l'homme. Ce changement de repères, voire même de langage, j'en ai fait une priorité de la Commission européenne depuis le début de mon mandat en 2004. Je l'ai fait d'abord par une profonde conviction personnelle, acquise du temps où j'étais en charge de la politique de développement de mon pays et où j'ai pu contribuer personnellement aux processus de paix en Angola et au Mozambique, en ayant aussi le privilège d'accompagner et de soutenir, entre autres, le processus d'indépendance de la Namibie et l'avènement de l'Afrique du Sud post Apartheid.

Mais je suis aussi convaincu qu'il existe à présent, pour la première fois depuis les indépendances des Etats africains, une conjonction de circonstances exceptionnelle. La gouvernance en Afrique avance, malgré des défis qui restent énormes. Le continent africain retrouve aussi une place dans l'agenda international plus en accord avec ses énormes potentialités. Cet intérêt renouvelé doit contribuer à un développement responsable et pour le bénéfice du plus grand nombre de citoyens africains. Ceux qui nouent des relations économiques, de coopération, ceux qui investissent en Afrique ont une responsabilité importante, qui n'est pas moindre que celle des responsables africains eux-mêmes.

Je crois en cette Afrique qui bouge, qui connaît une diminution du nombre de conflits armés, qui assiste à un nombre croissant d'élections démocratiques et d'alternances au pouvoir par les urnes, une croissance économique soutenue.

Je mise beaucoup sur l'émergence de cette gouvernance. Le temps des leçons, du moralisme et du paternalisme doit être révolu. L'heure est à la responsabilisation, à l'appropriation du développement par ses bénéficiaires, à l'intégration régionale et à la pression par les pairs.

Avec Louis Michel, un homme politique exceptionnel que je suis fier d'avoir dans mon équipe et avec lequel je partage la passion pour l'Afrique, nous sommes déterminés à répondre aux attentes d'une grande majorité

de nos concitoyens, qui demandent à ce que l'Afrique soit une première priorité de la politique extérieure européenne.

Nous n'avons plus un jour à perdre. Le Partenariat stratégique UE-Afrique nous permettra de répondre ensemble aux défis communs, en nous éloignant des stéréotypes réducteurs et négatifs pour mettre au profit de tous les nombreux liens qui nous unissent et le potentiel énorme de notre relation.



José Manuel Barroso
Président de la Commission européenne

Afrique-Europe : L'indispensable alliance

Introduction

Le Sommet de Lisbonne réunit l'ensemble des 27 pays de l'Union Européenne et des 53 pays africains. Ce sommet est porteur d'une grande ambition pour le partenariat euro-africain.

Il est en effet urgent de revisiter la relation entre deux continents voisins, liés par leur proximité géographique, historique, culturelle et de destin.

Depuis le premier Sommet UE-Afrique du Caire en 2000, nombreux ont été les espoirs déçus, nombreuses les attentes trompées concernant notre partenariat, comme si Européens et Africains peinaient à se hisser à la hauteur des enjeux historiques qui se présentent à eux.

L'argumentaire développé dans cet essai, qui se veut un plaidoyer optimiste, vise à montrer pourquoi la relation entre l'Union européenne et l'Afrique doit changer et pourquoi cette mutation est si cruciale pour les deux continents :

- Le monde change et la relation de l'Afrique au monde évolue du fait de la nouvelle réalité économique et de la géopolitique du monde globalisé.
- L'Afrique est convoitée et veut s'affirmer malgré une situation qui demeure fragile.

- L'Europe et l'Afrique prennent conscience de leur intérêt commun à forger un partenariat global, équilibré et dynamique pour bénéficier pleinement des opportunités d'un monde aux horizons infiniment différents de celui d'avant et dont il est urgent de relever les défis.

Louis MICHEL, Bruxelles, 1er décembre 2007

Chapitre 1. La “ nouvelle frontière ” : re-découverte de l'importance géostratégique de l'Afrique

On a souvent décrit l'Afrique comme le continent oublié. Il n'en est rien. Ce furent les peuples africains qui furent oubliés. Du XV^{ème} au XIX^{ème} siècle, l'Afrique a été une terre de conquête et d'exploitation où se sont mêlés à la fois la prétention civilisatrice “ du sabre et du goupillon ” et les intérêts matériels “ de la carte et de la pelle ”, c'est-à-dire de la géopolitique et de l'exploitation économique. Une situation que le père de l'indépendance du Kenya, Jomo Kenyatta, décrivait en ces termes :

“ Lorsque les Blancs sont venus en Afrique, nous avions les terres et ils avaient la Bible. Ils nous ont appris à prier les yeux fermés. Lorsque nous les avons ouverts, les Blancs avaient la terre et nous la Bible. ”

Le XX^{ème} siècle a marqué la fin du colonialisme et l'accession à l'indépendance des Etats africains, source d'un formidable espoir pour les Africains enfin libérés du joug colonial. Mais les promesses portées par l'accès à l'indépendance furent rarement rencontrées. L'Afrique s'est égarée dans les errements des régimes dictatoriaux, dans l'affrontement des deux blocs idéologiques et le néo-colonialisme parfois revanchard au point qu'on parle des dernières 40 années comme des “ décennies perdues ” pour le développement de l'Afrique.

En ce début de XXI^{ème} siècle, le monde change, sous les effets conjugués de la mondialisation de l'économie et de la multi-polarisation de la puissance.

D'avantage encore que d'autres régions du monde, l'Afrique se transforme très rapidement et tente de se connecter à la globalisation. Les navires porte-containers, symbole de cette nouvelle "ruche planétaire", n'évitent plus l'Afrique.

Ils y font escale pour charger et décharger les marchandises. Des ports en eaux profondes sont construits ou agrandis comme à Djibouti ou à Mombasa pour accueillir les "nouveaux galions du XXI^{ème} siècle". Les aéroports africains desservis par de plus en plus de compagnies internationales venant des quatre coins du monde s'agrandissent au rythme de la croissance du trafic des passagers.

L'Afrique est à nouveau courtisée par toutes les puissances de la planète, Etats-Unis et Chine en tête.

Elle semble être devenue pour tous un partenaire majeur. L'Afrique n'est plus perçue comme une désespérance, mais comme une opportunité, la "nouvelle frontière".

L'intérêt nouveau pour le continent africain s'articule autour de trois enjeux : des enjeux économiques, des enjeux stratégiques et sécuritaires, des enjeux de puissance.

1.1 Les enjeux économiques

La globalisation croissante de l'économie et la course à une expansion économique sans limite se traduit par la volonté, plus déterminée que jamais, des principales puissances économiques, traditionnelles et émergentes, d'accéder aux formidables ressources du continent africain.

L'Afrique joue ainsi un rôle-clé dans la nouvelle géopolitique de l'énergie, marquée par une forte demande en pétrole et en gaz. L'Afrique, avec 10% des réserves mondiales de pétrole, devient une tentation majeure dans la course aux gisements, mais aussi dans la diversification des sources d'approvisionnement. L'Afrique, de ce point de vue, est considérée comme plus sûre que le Moyen-Orient ou que des pays producteurs aux agendas idéologiques marqués, comme l'Iran ou le Venezuela, qui instrumentalisent politiquement l'arme pétrolière de manière souvent imprévisible.

La nouvelle géopolitique des ressources minières résulte quant à elle, plus encore que la précédente, de l'émergence accélérée des nouvelles puissances d'Asie. Dans leur course aux ressources, l'Afrique est un enjeu primordial puisque le continent recèle, tantôt en duopole avec la Russie ou l'Australie, tantôt en monopole, la plupart des métaux et minéraux rares qui alimentent la croissance industrielle mais aussi l'essor des nouvelles technologies. L'Afrique compte ainsi 90% des réserves mondiales prouvées de platine, de cobalt et de chrome ; 60% des réserves mondiales de manganèse. Le sous-sol

africain contient plus de 40% des réserves d'or, 30% des réserves de bauxite et d'uranium, 25% des réserves de titane. Là encore, l'Afrique a une vocation incontournable d'approvisionnement alternatif pour des métaux dont la production est contrôlée de manière monopolistique par d'autres puissances. C'est le cas par exemple du tungstène dont 85% des gisements se situent en Chine.

L'extraction et l'exportation de ces ressources naturelles ont pour corollaire le développement du secteur des infrastructures et des secteurs financiers et bancaires dans lesquels les puissances occidentales, asiatiques et arabes se livrent une concurrence acharnée. Ainsi, la première banque chinoise, l'*Industrial Land Commercial Bank of China* a annoncé, le 25 octobre 2007 qu'elle entrait dans le capital de la plus grande banque sud-africaine, la *Standard Bank*. Celle-ci va déboursier 5,6 milliards USD pour acquérir 20% de la plus importante banque d'Afrique. Il s'agit de l'investissement le plus considérable réalisé à ce jour par un groupe étranger en Afrique. Cela indique que la Chine se positionne à long terme parce qu'elle croit définitivement à la croissance économique de l'Afrique, comme en atteste la structure de ses participations.

1.2 Les enjeux stratégiques et sécuritaires

L'Afrique est également devenue l'un des théâtres de la mondialisation des défis stratégiques, qu'il s'agisse du terrorisme islamiste, de la prolifération nucléaire et des

trafics illégaux ou des Etats en situation de grande fragilité, porteurs de menaces pour la paix et la stabilité. Parce qu'il abrite une importante partie de la communauté arabe et musulmane, le continent africain – et en particulier la région du Sahel et la Corne de l'Afrique - est en première ligne face aux soubresauts du Moyen Orient et de l'affrontement entre agenda djihadiste et lutte contre le terrorisme.

La crise du Darfour est également révélatrice des conflits africains où interférences extérieures et enjeux internationaux – la responsabilité de protéger mais aussi les enjeux économiques pétroliers – se greffent et se combinent à des causes locales, projetant les affaires africaines au Siègne du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Parmi les autres défis stratégiques qui poussent l'Afrique sur le devant de la scène internationale, il y a bien évidemment celui de la pauvreté. Sur plus de 800 millions d'habitants, l'Afrique compte 300 millions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté avec moins d'un euro par jour. La plupart des pays africains ont les indices de développement humain (espérance de vie, revenu, alphabétisation, accès à la santé) les plus bas du monde. La lutte contre la pauvreté en Afrique a mobilisé la communauté internationale comme jamais, qu'il s'agisse de l'Union européenne, premier donateur mondial, des Nations Unies, du G8, et des autres grands acteurs mondiaux.

Les conséquences du réchauffement climatique

n'épargnent pas l'Afrique, exposée plus que jamais à une recrudescence des désastres naturels et à des successions de cycles climatiques extrêmes comme nous l'avons constaté en 2006 et 2007 avec des inondations historiques succédant à une phase de forte sécheresse. L'impact est aussi multiple que grave et de nature à ruiner des années de développement: récoltes agricoles affectées ; conflits liés à la raréfaction de terres cultivables, famines, déplacements de millions de personnes. Avec l'Amazonie, la forêt équatoriale africaine est le deuxième poumon de notre terre. Son avenir est un défi planétaire, et non plus seulement africain.

Enfin, le phénomène migratoire africain, conséquence de la pauvreté et du chômage, des conflits et de la pression démographique, constitue une préoccupation tant pour l'Afrique – pensons à la fuite des cerveaux – que pour les pays de transit et ceux de destination qui doivent gérer les afflux de migrants illégaux.

1.3 Les enjeux de puissance

L'Afrique devient également un nouveau “ grand échiquier ” sur lequel se meuvent les puissances qui façonnent la géopolitique mondiale.

La Chine, les Etats-Unis, l'Australie, l'Inde, mais aussi la Malaisie, sont de plus en plus au coude à coude pour prendre le contrôle des gisements miniers, pétroliers ou gaziers en Afrique.

La Chine

La Chine est l'exemple le plus significatif. Le commerce Afrique-Chine a été multiplié par cinq en cinq ans – plus de 50 milliards USD en 2006. La banque EXIM (Export-Import), bras financier de la politique étrangère chinoise, vise un portefeuille de 20 milliards USD d'investissements en Afrique pour les trois prochaines années. Près de 800 compagnies chinoises sont maintenant établies en Afrique. Cette action s'inscrit dans la durée avec la prochaine création en 2008 d'un Fonds de développement doté d'un capital initial d'un milliard de dollars US, qui sera porté à cinq milliards dès 2009, pour accélérer la construction de routes, de voies ferrées, d'oléoducs et de gazoducs – des infrastructures réalisées dans un temps record sur tout le continent africain.

Pour illustrer de cette nouvelle puissance de feu financière, citons le prêt de cinq milliards USD octroyé en septembre 2007 par la Chine à la République Démocratique du Congo: trois milliards seront consacrés aux infrastructures (soit quelque 3.200 km de voies ferrée, 3.400 km de routes, 31 hôpitaux et 5000 logements sociaux), et deux à des “ partenariats d'exploitation minière ”.

Alors que l'Union européenne fournit l'essentiel de son aide sous forme de dons, la Chine octroie des prêts gagés sur les ressources naturelles, avec évidemment le double risque de ré-endettement massif et de dépendance pour les pays bénéficiaires.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que la majeure partie de ce ré-endettement n'apparaît pas dans les statistiques de dette des pays africains selon la nomenclature des institutions de Washington (FMI – Banque mondiale) car cette dette n'est généralement pas remboursable en espèces, mais en nature. Le troc n'est pas mort...dans l'économie mondialisée du XXIème siècle.

De plus, en s'impliquant – même à dose homéopathique – dans les opérations de paix des Nations Unies avec 1000 soldats chinois présents sur le continent africain, la Chine cherche à se profiler comme un acteur global responsable en Afrique, tout en conservant une posture de non-ingérence politique. Il ne s'agit pas ici d'exprimer un jugement de valeur critique qui atteindrait à la souveraineté des Etats, mais d'établir un constat.

Les Etats-Unis

Les Etats-Unis reviennent en force en Afrique dans le cadre d'une vision stratégique globale.

L'Afrique est pour eux un vecteur de leur politique de diversification énergétique: d'ici deux ans, le continent africain devrait représenter 25% de leur approvisionnement pétrolier contre quelque 16% actuellement.

Ils se positionnent également de plus en plus dans les activités minières en Afrique centrale. Leur agenda de développement en Afrique reste très lié à des

considérations économiques et de politique étrangère avec une approche sélective des pays bénéficiaires – comme on le voit avec le *Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA) de 2000 et le *Millennium Challenge Account*. Enfin, ils considèrent ce continent comme l'une des lignes de front de la lutte contre le terrorisme, raison qui explique dans une très large mesure la création en février 2007 d'un commandement stratégique spécifique pour l'Afrique – AFRICOM – qui devrait être opérationnel en 2008.

Le Brésil et l'Inde s'intéressent chacun à l'Afrique pour confirmer leur montée en puissance respective en jouant de liens historiques et culturels : présence de minorités indiennes en Afrique centrale et orientale, d'une part, communauté linguistique et culturelle entre l'Afrique lusophone et le Brésil, d'autre part.

Puissance émergente en quête d'énergie et de matières premières comme la Chine, l'Inde s'aligne en partie sur la politique chinoise et importe de l'or, du bois et des minerais pour la croissance indienne. Quant au Brésil, sans entrer en compétition avec l'Afrique du Sud, il trouve sur le continent africain des marchés où il peut être compétitif ainsi que l'occasion de s'y affirmer comme pôle de puissance émergeant.

Tout ceci est un constat. Ce n'est en aucune manière un jugement de valeur. La vraie question qui se pose ici, c'est de savoir si le continent africain peut tirer un bénéfice de ce jeu d'intérêts et de puissance.

Chapitre 2. L'Afrique en quête de puissance : entre force et fragilité

2.1 L'Afrique forte

Pour qui connaît l'Afrique, force est de constater que le continent bouge tant sur le plan politique qu'économique.

Les conflits qui ravageaient l'Afrique dans les années 90 sont désormais nettement moins nombreux. Certes, l'opinion publique internationale a les yeux et la conscience rivés sur la tragédie du Darfour. Mais, l'Afrique a également connu au tournant des années 2000 la fin de conflits aussi anciens que dévastateurs. Ce fut le cas au Mozambique, en Angola, au Liberia, et en Sierra Leone.

Les coups d'Etat qui furent un temps la norme tendent à céder le pas à des régimes démocratiques, certes souvent fragiles et encore imparfaits mais qui témoignent incontestablement d'une évolution prometteuse.

Depuis 2000, plus de deux tiers des pays sub-sahariens ont connu des élections multipartites.

Au cours de la seule année 2007, douze pays d'Afrique ont organisé des élections présidentielles ou législatives. Tous ces processus de transition démocratique doivent se poursuivre ou se consolider. Dans la plupart des cas, la dynamique est solide.

Les sondages d'opinion réalisés par le réseau Afrobaromètre, de 1996 à 2006, montrent que six Africains sur dix estiment que la “ démocratie est préférable à n'importe quel autre ordre de gouvernement ”¹. Cette évolution générale traduit surtout la volonté des Etats et des peuples africains de prendre leur destin en main, tant au niveau de leur pays que du continent.

L'Afrique se veut désormais acteur, et non plus objet. Elle cherche à s'affirmer comme une force internationale qui compte et qui s'organise.

L'Union Africaine (UA), qui a succédé en 2002 à l'Organisation de l'Unité Africaine, devient le cadre institutionnel d'une gouvernance continentale plus forte et plus intégrée. Son agenda ne traite plus seulement des problèmes internes à l'Afrique mais aussi des grands défis globaux du XXIème siècle comme le changement climatique, l'énergie ou les révolutions technologiques.

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), volet économique de l'UA, se veut être “ une vision et un cadre stratégique pour la renaissance de l'Afrique ” et le moyen de promouvoir un développement socio-économique intégré pour l'Afrique.

1 Sondages réalisés auprès de 56 000 personnes dans 18 pays : Afrique occidentale (Bénin, Cap-Vert, Ghana, Mali, Nigéria et Sénégal), Afrique orientale (Kenya, Madagascar, Ouganda et Tanzanie), Afrique australe (Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Zambie et Zimbabwe). En référence ici, le sondage simultané du 24 mai 2006.

La renaissance politique africaine se concrétise également au travers de la densification et de la diversification des relations et partenariats stratégiques continentaux de l'Afrique.

Il reste bien sûr les partenaires traditionnels comme la France, la Belgique, le Portugal, les Etats-Unis ou le Japon. Mais l'Afrique s'engage de plus en plus dans des partenariats dits " Sud-Sud " avec les puissances comme la Chine, notamment dans le cadre du FOCAC (Forum sur la coopération sino-africaine) qui a réuni en 2006 pour la troisième fois les dirigeants africains et chinois, mais aussi avec la Ligue Arabe, avec l'Amérique latine, ou dans le cadre de sommets plus originaux comme ceux avec le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud.

De fait, les pays africains qui étaient en situation de demandeurs, sont maintenant courtisés. Cette nouvelle réalité leur permet de mettre leurs partenaires en concurrence pour en tirer le maximum d'avantages.

Les votes africains dans les instances internationales n'ont jamais été autant sollicités.

Sur le plan économique, l'Afrique vit désormais à l'heure de la globalisation et de l'économie-monde. Pour la première fois depuis plus de trente ans, l'Afrique a enregistré pour la quatrième année consécutive une croissance réelle de son PIB de plus de 5% - neuf pays atteignant le seuil de 7%. Le dernier rapport de la

Banque mondiale met en avant la capacité de l'Afrique à avoir su tirer les enseignements des effondrements de croissance des années 70, 80 et 90, à améliorer la gestion macro-économique, à mieux s'appuyer sur le secteur privé et à mieux s'intégrer dans la nouvelle division économique qui s'opère au niveau mondial.

Ce sont des signaux encourageants. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer les limites et les fragilités du nouveau dynamisme africain.

2.2 L'Afrique fragile

Sur le plan politique, et malgré les efforts entrepris par les Etats africains dans le cadre du Mécanisme d'évaluation par les pairs, la question de **la gouvernance** reste un défi majeur.

Et la tentation est grande pour de nombreux dirigeants africains de céder aux sirènes de l'argent facile qui afflue sous forme de prêts, mais avec le risque de recreuser des endettements dont ces pays sortent à peine.

Les enjeux stratégiques globaux, qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme ou des rivalités de puissance, portent le risque encore et toujours de transformer le sol africain en terrain d'affrontement et d'y importer des clivages et des tensions qui lui sont étrangers.

En d'autres termes, le danger d'une Afrique instrumentalisée dans la compétition entre puissances mondiales est loin d'être écarté.

L'attrait des champions économiques mondiaux pour le pétrole et les minerais africains porte avec lui le risque connu de la “ **malédiction des ressources** ”. La richesse générée sera-t-elle réinvestie afin de diversifier l'économie africaine et la faire monter en gamme vers des produits manufacturés à plus forte valeur ajoutée ? Contribuera-t-elle ainsi à réduire la pauvreté et à progresser vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement ? Ou bien l'argent partira-t-il dans la corruption, dans des projets de prestige inutiles, condamnant les pays africains à rester dans des économies de rente ?

Le problème est que, dans la nouvelle division internationale de l'économie, l'Afrique peine à prendre le train. La place de l'Afrique dans le commerce mondial a chuté d'environ 5% dans les années 80, à 2% ces dernières années. La place de l'Afrique dans le volume global d'investissement direct étranger reste marginale avec 1,8%.

Les marchés africains sont aujourd'hui inondés de produits manufacturés *made in China* ou *made in India*, en concurrence directe avec les productions locales. Le secteur textile africain a sérieusement souffert face aux importations de produits indiens et chinois à bas prix.

Les accords avec les puissances émergentes, de ce point de vue là, sont loin d'être toujours " gagnant-gagnant ".

La croissance globale ne profite pas à tous. L'Afrique est un continent marqué par la diversité et l'hétérogénéité des 53 pays du continent. Certains arrivent à tirer leur épingle du jeu alors que d'autres n'arrivent pas à décoller. Selon la Banque mondiale, les taux de croissance économique moyens observés sur la période 1995-2006 montrent des évolutions très disparates entre un groupe d'une quinzaine de pays avec un taux de croissance de près de 5% (groupe comprenant notamment le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ethiopie, le Ghana, le Benin, le Burkina Faso), alors qu'un autre groupe de treize pays évoluait à moins de 3% (dont le Kenya, l'Erythrée, le Burundi, la Guinée-Bissau, la Côte d'Ivoire) et un groupe intermédiaire évoluait entre 3 et 4,5% (dont le Cameroun, la Zambie, la Guinée, le Togo, le Niger, le Malawi). Les taux d'inflation sont également disparates : en 2006, ils variaient entre un taux calamiteux de 1216% au Zimbabwe et 11,2% à Madagascar et 12,9% en Angola.

La liste des handicaps et des problèmes du continent africain est longue et bien connue. Des bibliothèques entières y sont consacrées. Il peut toutefois être utile de rappeler les principaux freins à la croissance africaine.

La dynamique démographique continue de peser sur la croissance. Le poids démographique du continent

africain est passé de 9% de la population mondiale en 1950 (avec cinq habitants au km² et quelque 150 millions d'habitants) à 12% en 1990. Il devrait atteindre les 20% en 2050 d'après les Nations Unies. L'Afrique comptera alors 1,8 milliard d'habitants - une projection qui inclut l'impact négatif de la pandémie du SIDA. Le taux de fécondité demeure élevé, avec 4,9 enfants par femme pour la période 2000-2005.

L'Afrique n'a donc pas encore accompli sa transition démographique et est en retard par rapport aux autres continents

Ce processus s'est cependant engagé au début des années 80 sous le double effet de l'urbanisation et de l'évolution du statut des femmes. La baisse du taux de fécondité en Afrique sub-saharienne est amorcée, mais avec de fortes disparités. Par exemple : 4 enfants par femme au Kenya et au Ghana, 5 au Nigeria, seulement 2,6 en Afrique du Sud. Des taux élevés persistent dans les pays à dominante rurale, comme au Niger (8), au Mali, en Ouganda (7) ou dans des régions ayant subi de graves crises² - la Somalie ou l'Angola (7). En baisse sensible entre 1950 et 1990 (de 30 à 15 %) grâce aux progrès de la médecine, le taux de mortalité stagne désormais à 14 % (environ 9 au niveau mondial). Là encore avec des écarts importants entre les régions (6 au Maghreb, 18 en Afrique orientale) en raison

2 Frédéric Docquier et Abdesalam Marfouk, " *International Migration by Educational Attainment, 1990-2000* ", dans *International Migration, Remittances and The Brain Drain*, édité par Maurice Schiff et Caglar Ozden, Palgrave MacMilan, New York, 2005.

des crises économiques, du recul de l'éducation et des soins de santé, de guerres ou de crises en cours. Le taux de mortalité infantile en Afrique reste le plus élevé du monde (environ 90 pour 1000): les enfants de moins de 5 ans y meurent deux fois plus que dans le monde.

La population africaine est également une population très jeune : 45% environ de la population a moins de 15 ans, contre seulement 3% qui a plus de 60 ans.

Le taux de natalité (23 pour 1000) devrait donc rester élevé pour le quart de siècle à venir. Cela pose un énorme défi pour une jeunesse qui, même diplômée, peine à trouver du travail. Les débouchés sont peu nombreux : les jeunes sans activités vont souvent gonfler les zones urbaines et les bidonvilles et cherchent à survivre dans l'économie informelle qui est bien souvent une économie de survie.

L'autre échappatoire est l'émigration. La réalité africaine de ce phénomène est disparate à deux titres :

- disparité géographique. La grande majorité des émigrants africains est originaire d'Afrique du Nord, avec environ 2,3 millions de migrants (51% du nombre total des émigrants africains) : le poids de cette émigration dans l'émigration africaine totale est largement supérieur à son poids démographique sur le continent (22%). A l'inverse, l'Afrique de l'Est (852 000 émigrants) et l'Afrique de l'Ouest (777 000 émigrants) représentent respectivement 19%

et 17% de la migration globale africaine, des contributions sensiblement inférieures à leur poids démographiques en Afrique : respectivement 31% et 28%. Quelque 7% des migrants sont originaires d'Afrique centrale (12% de la population) et 6% d'Afrique australe (7% de la population).

- disparité en termes de qualifications. Selon une étude publiée par la Banque mondiale en 2005³, ce sont près de 74 000 diplômés qui quittent l'Afrique chaque année. Le continent africain se vide dangereusement de son personnel qualifié, qu'il s'agisse de médecins, d'ingénieurs ou d'enseignants. Globalement, pour vingt-deux pays africains, la part des diplômés de l'enseignement supérieur dans l'émigration totale est supérieure à 45%, et dépasse même 50% pour treize d'entre eux. Cette fuite des cerveaux africains est appelée à s'amplifier dans les années à venir, en raison du vieillissement de la population dans les pays développés qui va créer un appel d'air sans précédent.

Cette fuite des cerveaux a des conséquences dramatiques dans certains secteurs de travail qualifié, particulièrement dans le secteur de la santé. Dans son rapport annuel 2006, l'Organisation Mondiale de la Santé indique que 23% des médecins formés en Afrique subsaharienne vont

3 Frédéric Docquier et Abdesalam Marfouk, " *International Migration by Educational Attainment, 1990-2000* ", dans *International Migration, Remittances and The Brain Drain*, édité par Maurice Schiff et Caglar Ozden, Palgrave MacMillan, New York, 2005.

travailler dans des pays industrialisés, attirés par des salaires parfois quinze fois supérieurs.

Cette fuite des compétences aggrave une pénurie de personnel médical. Toujours selon le même rapport, l'Afrique sub-saharienne est l'épicentre de la crise mondiale qui frappe le personnel sanitaire : il y a en moyenne 2,3 travailleurs de santé pour 1 000 personnes dans cette partie du monde (contre 18,9 en Europe et 24 sur le continent américain), alors que le continent noir subit 24% de la charge mondiale de morbidité.

Dans le même temps, l'Afrique reste fortement exposée aux pandémies du VIH/SIDA et de la malaria qui ont un impact humain et socio-économique désastreux. Alors que certains pays africains comme l'Ouganda ou le Mozambique ont réussi à contenir voir inverser la progression de la pandémie grâce à des politiques sanitaires vigoureuses, la situation est particulièrement grave en Afrique australe où le SIDA prend des proportions de véritable tsunami silencieux : 30% des nouveaux cas d'infection dans le monde y sont recensés. Le VIH/SIDA non seulement tue mais également décime la force de travail dans les zones rurales ce qui a un impact direct sur la production agricole et la sécurité alimentaire de ces zones, sans parler de l'impact social pour des familles et des communautés dont les hommes adultes sont décédés ou infectés.

90% des décès causés par la malaria concernent l'Afrique sub-saharienne et touchent particulièrement les enfants.

La malaria tue un enfant africain toutes les 30 secondes. Tout comme le VIH/SIDA, la malaria a un impact économique et social majeur. L'OMS estime que la malaria pénalise la croissance économique africaine de plus d' 1%.

L'Afrique est également un continent très largement rural fortement dépendant de l'agriculture. L'effet combiné de la démographie et de la hausse des prix agricoles au niveau mondial pose un défi de taille : la pression sur les denrées alimentaires et l'attrait pour les biocarburants ne risquent-ils pas de renchérir les importations agricoles des pays africains à un niveau tel qu'il ressuscite de nouveaux phénomènes de sous-alimentation ? Ou au contraire, le renchérissement des prix des denrées agricoles rendra-t-il enfin plus rentables certaines cultures vivrières pour les producteurs africains, tout en prévenant ainsi une urbanisation excessive, source de pauvreté et d'instabilité.

Face aux géants agricoles comme le Brésil, l'Argentine, l'Australie, les Etats-Unis et l'Europe, l'Afrique est plus que jamais en situation de fragilité et dans la nécessité de faire sa “ *révolution verte* ”, en tirant profit de sa force de travail et de l'organisation communautaire locale qui permet de mieux mutualiser les risques. La Commission européenne, consciente du défi alimentaire et économique que représente l'agriculture en Afrique, s'est engagée dans une politique de soutien au développement rural et à l'agriculture⁴. Après la chute libre des investissements observés dans ce domaine pendant des

années, la tendance semble enfin s'inverser.

Dans le cadre du 10ème Fonds européen de développement (2008-2013), les montants consacrés à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et au développement rural seront doublés pour atteindre un montant de plus d'un milliard €.

Cette augmentation est à la hauteur des engagements pris par les pays africains en 2003 de consacrer 10% du budget national à l'agriculture et au développement rural.

La Banque mondiale, dans son dernier rapport sur le développement, publié en novembre 2007, met d'ailleurs pour la première fois l'accent sur la relance de l'agriculture comme moyen de lutte contre la pauvreté. Et cela concerne en tout premier lieu l'Afrique.

Toutes ces données montrent encore la relative fragilité de l'Afrique et le chemin énorme qui lui reste à parcourir pour profiter pleinement de l'économie globalisée.

Et où se situe l'Europe face à cette nouvelle donne africaine ?

4 “ *Faire progresser l'agriculture africaine, Proposition de coopération aux niveaux continental et régional pour le développement agricole en Afrique* ”, Communication de la Commission du 24.7.2007, COM(2007) 440 final

Chapitre 3. Afrique-Europe : une indispensable alliance

3.1 La position unique de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique

L'Europe est dans une **position unique vis-à-vis de l'Afrique** à la fois en termes géographiques, historiques, économiques mais aussi au regard du rôle qu'elle joue depuis quarante ans en matière d'aide au développement.

“ La géographie commande ”, et c'est vrai. L'Afrique et l'Europe sont des voisins, que séparent seulement les treize kilomètres du Déroit de Gibraltar.

Cette proximité géographique a son importance par rapport aux questions “ transfrontalières ” que sont les migrations, le changement climatique et les pandémies. L'Histoire, même parfois douloureuse à l'époque coloniale, nous a légué un héritage commun aux multiples facettes : ce sont les langues en partage, ce sont les contacts et échanges culturels. Ce sont ces mille et un liens ténus ou denses qu'ont tissé les siècles d'une cohabitation tout à tout pénible ou prometteuse.

Ce sont également les **diasporas** qui développent les liens humains et si personnels entre les deux continents, en même temps qu'elles constituent une source de revenus financiers considérables pour le continent africain.

Si l'émigration qualifiée a des effets négatifs sur le développement du continent africain, l'émigration globale a des effets compensatoires positifs grâce aux diasporas.

En 2005, la Banque mondiale estimait que les transferts financiers des diasporas africaines représentent plus de 13% du PIB africain. 4,6 millions d'Africains vivent dans les pays de l'OCDE, dont 2,3 viennent d'Afrique sub-saharienne. Les effets de réseaux poussent les migrants qualifiés à investir dans leur pays d'origine. Au cours de la période 2000-2003, dans 41 pays africains pour lesquels les données sont disponibles, les transferts de fonds représentent quelque 13 milliards USD par an. Au nombre des premiers bénéficiaires : le Nigéria, avec 1,527 milliard (soit 3,2% de son PIB), le Soudan avec 896 millions (soit 6% du PIB), le Kenya avec 486 millions et 4,1%, l'Ouganda avec 347 millions (5,9%), le Sénégal avec 307 millions (6%).

Ces transferts des diasporas ont aussi un effet significatif sur la diminution de la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, de l'ordre de 11 points en Ouganda et de 5 points au Ghana. Bien qu'il s'agisse de fonds privés, il est évident qu'il existe un énorme potentiel pour renforcer la contribution de ces transferts financiers au développement des pays d'origine. C'est un domaine dans lequel l'Union européenne et ses partenaires africains, en coopération avec les réseaux et collectifs de diasporas, pourraient chercher à développer des coopérations.

Sur le **plan économique**, l'Europe est un partenaire majeur de l'Afrique. Elle est non seulement le plus grand partenaire commercial de l'Afrique, mais aussi le plus grand importateur de produits agricoles africains. Elle représente 68% de la valeur des investissements étrangers directs en Afrique.

Mais ce qui renforce ces liens, c'est la constance avec laquelle l'Europe a été, depuis quarante ans, le premier donateur d'aide publique au développement, une aide sous forme de dons, et non de prêts.

L'aide en faveur des pays africains est aussi vieille que l'histoire de l'Union européenne. Lors des négociations portant sur la création de la Communauté économique européenne (CEE), la question de la relation entre les colonies et les Etats membres s'était immédiatement posée. Cela déboucha sur l'introduction d'une convention d'association des pays et territoires d'outre-mer avec la CEE, dans la partie IV du Traité de Rome instituant la CEE. L'objectif de cette association était " la promotion du développement économique et social des pays et territoires et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble ". Au départ, cette association couvrait 18 pays africains. Le Fonds européen de développement alimenté par des contributions des Etats membres et distinct du Budget communautaire est créé pour financer les actions de développement. En 1963, alors que les Etats africains gagnaient leur indépendance les uns après les autres, cette convention fut remplacée par un nouvel

accord signé à Yaoundé, dénommé “ Convention de Yaoundé ”. Cette Convention fut remplacée en 1975 par la Convention de Lomé qui intégra les anciennes colonies britanniques, et rassembla désormais les 9 Etats membres de la CEE et 46 pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les ACP). Ce partenariat évolua au cours du temps, et gagna en intensité au travers des conventions successives de Lomé II, III et IV pour finalement déboucher sur l’Accord de Cotonou actuel conclu en 2000 et révisé en 2005.

Au cours de cette évolution, tous les pays d’Afrique subsaharienne ont rejoint le cadre de cette convention.

Les montants consacrés aux pays africains représentent 90% des 23 milliards € prévus pour les pays ACP dans le cadre du 10ème Fonds européen de développement pour la période 2008-2013.

3.2. Une position unique dont l’Europe ne tire pas profit

Cependant, l’Union européenne et ses Etats membres semblent ne pas profiter de cette position unique vis-à-vis de l’Afrique. Les raisons sont multiples.

Tout d’abord, les difficultés inhérentes à l’organisation politique complexe de l’UE créent un déficit de cohérence dans la relation entre l’Union européenne et l’Afrique. Le poids du passé marque la politique des Etats membres.

Les héritages coloniaux, les liens culturels et les politiques étrangères bilatérales font que certains Etats membres souhaitent cultiver leurs liens privilégiés avec certains partenaires africains, plutôt que de faire le choix d'une démarche cohérente au travers des institutions européennes.

De plus, jusqu'il y a peu, l'Europe n'arrivait pas à créer une vraie cohérence entre son agenda de développement, son agenda de commerce, la projection externe de ses politiques internes et sa politique étrangère.

Tout ceci fait que l'Europe peine à s'affirmer en tant que partenaire global pour l'Afrique et à articuler une politique cohérente entre ce qui se fait au niveau européen et ce qui se fait au niveau des Etats membres.

A cela s'ajoute un “ **réflexe de rentier** ” qui conduit à vivre sur l'acquis d'une position dominante et à ne pas prendre la pleine mesure de la concurrence qui caractérise les relations avec l'Afrique. L'évolution des niveaux d'investissement direct extérieur et des flux financiers révèle l'érosion relative des positions européennes.

Alors que les flux financiers internationaux liés aux activités des contractants européens sont passés de 53 milliards à 120 milliards USD depuis 1990, la part de ces activités réalisées en Afrique est passée dans le même temps de 15 à 5%.

Par ailleurs, **l'afro-pessimisme** domine trop souvent encore en Europe, dans les cercles de pouvoir comme dans l'opinion publique ou dans le secteur privé. L'Afrique reste perçue comme un “ problème ”. Cette perception inspire une vision caritative marquée d'angélisme, sinon de moralisme. Ce comportement nous a mis des œillères et nous a empêchés de penser autrement la relation à l'Afrique.

A ceci répond une attitude beaucoup plus affirmée et exigeante des Africains à l'égard des Européens : les dirigeants africains critiquent de plus en plus les pays européens pour leur attitude frileuse, passéiste et nous font clairement comprendre que l'Afrique n'est plus une chasse gardée européenne.

Notre héritage historique commun n'est pas, n'est plus suffisant. Nos partenaires africains attendent de nous un engagement plus dynamique et une stratégie de résultats.

Le Président sénégalais Abdoulaye Wade, malgré des propos très critiques et parfois injustes à l'égard de l'Europe, rappelait en novembre 2007, l'importance pour l'Europe et l'Afrique de “ se forger un destin commun en lançant les fondements d'une alliance objective sur la base de nos complémentarités ”.

De fait, l'Europe a auprès des Africains la légitimité requise et le potentiel pour développer une véritable alliance au bénéfice des deux parties, qui va bien au-delà de l'Europe “ dame patronnesse ”.

En premier lieu, la relation que l'Europe a établie avec l'Afrique dans le cadre des accords ACP apparaît comme le modèle d'une mondialisation régulée, fondé sur la solidarité et l'accompagnement à l'ouverture économique.

En deuxième lieu, la relation entre l'Europe et l'Afrique ne se fonde pas sur des intérêts immédiats et sectoriels de puissance classique – même si certains de ses Etats membres peuvent par ailleurs promouvoir ou défendre de tels intérêts.

L'approche de l'Union européenne est unique en ce qu'elle est une "puissance globale et douce", qui s'appuie sur la norme, la règle et l'exemple tant dans son approche de développement et de croissance que dans son approche de sécurité.

Avec l'Union Africaine et le NEPAD, les pays africains ont opté pour une dimension continentale et régionale. Ils cherchent donc des partenaires désireux et capables d'appréhender les problèmes dans leur globalité : gestion et sorties de crises, financement, développement, insertion dans l'économie et le commerce mondial.

En troisième lieu, l'Union européenne et l'Afrique devraient savoir qu'elles ont besoin l'une de l'autre et ont un intérêt commun à agir ensemble pour faire face aux défis et pour saisir les opportunités de la mondialisation.

L'Europe peut mieux que d'autres aider l'Afrique à tirer une exceptionnelle valeur ajoutée des immenses ressources naturelles que détient son continent voisin, au travers d'une dynamique économique et commerciale profitable aux deux continents, en soutenant l'émergence d'entreprises locales de transformation.

Quant à l'Afrique, elle devra toujours pouvoir compter sur un partenaire qui ne l'aspire pas dans les rivalités de puissance et dans des formes de développement qui ne correspondent pas à ses intérêts profonds. Une telle approche donnerait tout son sens au concept ancien d'espace Eurafrique qui mérite une nouvelle actualité.

Sans cette alliance, c'est la mondialisation subie qui nous attend. Ensemble, Africains et Européens ont la capacité d'adapter la mondialisation à un modèle plus conforme aux valeurs qu'ils partagent, et plus respectueux de leurs identités respectives. Le seul et véritable défi qui se pose donc pour l'Europe, c'est de changer définitivement la nature de sa relation avec l'Afrique.

L'Europe doit faire sa “ révolution stratégique ” vis-à-vis de l'Afrique, comme les autres l'ont fait.

C'est ce à quoi la Commission européenne s'est attelée en 2005 en proposant sa stratégie pour l'Afrique et en souhaitant placer l'Afrique au premier rang des priorités de l'action extérieure de l'UE.

Chapitre 4. Le nouveau partenariat Afrique-Europe : global, ambitieux, durable

Le nouveau partenariat Europe-Afrique s'appuie sur trois composantes essentielles.

4.1 Refonder les principes de notre relation

Il s'agit de refonder les principes de notre relation, sur la base d'une responsabilité pleinement assumée entre partenaires égaux en droits et en devoirs. Il nous faut rompre avec le schéma archaïque "donateur-bénéficiaire" qui ne peut que générer des attitudes ou des réflexes moralisateurs et misérabilistes. Ensemble, nous devons pouvoir engager un dialogue politique franc, ouvert, respectueux, où chacun assume ses responsabilités.

L'Europe doit, par exemple, faire en sorte que ses différentes politiques – telles que l'agriculture ou le commerce – ne soient plus un frein au développement de l'Afrique, mais au contraire y contribuent. Des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine. Ils ont amélioré la cohérence de nos politiques internes. Mais beaucoup reste à faire.

L'Afrique, quant à elle, doit renforcer la gouvernance et l'efficacité de ses Etats, ancrer les droits et libertés individuels et collectifs de ses citoyens dans des institutions impartiales, garantir des services publics de base à ses populations, mieux partager les richesses créées

par une bonne gestion de ses ressources naturelles et encourager l'émergence de sociétés civiles vigilantes.

C'est le **principal enjeu du Sommet de Lisbonne** que de donner le ton juste de ce partenariat politique Afrique-Europe.

La relation Afrique-Europe doit être décomplexée et pragmatique.

Les cinq thèmes qui structurent le Sommet de Lisbonne doivent devenir les vecteurs principaux d'un partenariat de nature politique. Gouvernance et Droits de l'homme; paix et sécurité; migration; énergie et changement climatique; commerce, infrastructures et développement sont autant de défis globaux qui conditionneront le bien-être et la qualité de vie des citoyens européens et africains.

Désormais, les messages de notre partenariat ne doivent plus être défensifs. Des questions comme les Accords de Partenariat Economique, la situation au Darfour, l'énergie nucléaire, les migrations, le Zimbabwe, ou encore la Cour Pénale Internationale sont des sujets difficiles. Mais nous ne devons pas craindre des divergences entre nous.

Ce qui façonnera et solidifiera ce nouveau partenariat, c'est notre capacité commune d'aborder sans a priori, sans drame et sans dogme les questions les plus sensibles.

Ce qui compte – au bout du compte – c'est que ce dialogue se fasse dans le respect de l'autre et dans la confiance mutuelle. L'efficacité et la crédibilité de notre partenariat dépendront de l'authenticité de cette nouvelle relation.

4.2 Un agenda pour un partenariat global, ambitieux et opérationnel

La Stratégie et le Plan d'action conjoints élaborés par l'Union européenne et l'Union Africaine en vue du Sommet, répondent à cette exigence. Ils proposent un partenariat global qui va au-delà du développement, au-delà des institutions, qui se projette vers l'extérieur, opérationnel et pragmatique et qui nous engage à tous les niveaux.

Au-delà du développement

Il s'agit, en complément de la nécessaire dimension de développement, d'établir un dialogue et une coopération politique et économique sur des questions d'intérêt commun telles que la gouvernance, le commerce, les infrastructures, le développement du secteur privé, la culture, les nouvelles technologies mais aussi l'énergie, le changement climatique et les migrations.

L'Afrique ne peut plus être le “ domaine réservé ” des Ministres des Affaires étrangères, ni celui des Ministres du Développement. La mobilisation de tous les responsables sectoriels présente un potentiel énorme qu'il faut exploiter.

La Commission européenne, à l'initiative de son Président, José Manuel Barroso, a consacré ce principe en organisant des rencontres de collègue à collègue avec la Commission de l'Union Africaine. Ces sessions de travail se sont déjà tenues deux fois, en 2005 à Bruxelles et en 2006 à Addis-Abeba (siège de l'Union Africaine).

Les commissaires européens et africains responsables des mêmes domaines de compétences dialoguent, échangent leurs meilleures pratiques, nouent des relations techniques et politiques durables et conçoivent en commun des programmes et des projets de coopération. Par exemple, dans le secteur de l'infrastructure et des transports, de la santé, de l'énergie, de la science et la recherche.

Le Parlement européen a développé de son côté un partenariat avec le Parlement panafricain dans le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie conjointe. Ce partenariat prendra la forme d'une délégation parlementaire mixte des deux parlements qui deviendra le forum de discussion et de débat démocratique euro-africain sur notre partenariat continental. Une première réunion PE-PAP aura lieu à Lisbonne à la veille du Sommet en vue d'auditionner de façon conjointe les deux Commissions de l'UE et de l'UA sur la Stratégie conjointe et le Plan d'Action.

Au niveau des Etats, il importe également d'apporter plus de continuité entre les grands Sommets. Une voie d'avenir à explorer serait la réunion conjointe de conseils ministériels sectoriels réunissant par exemple l'ensemble

des Ministres européens et africains du transport ou des télécommunications, ceci permettant d'établir de véritables agendas de travail continentaux et de favoriser une approche plus cohérente, plus intégrée et donc plus efficace de nos actions.

Au-delà des institutions

Nous avons consulté de manière extensive la société civile dans son ensemble, y compris les partenaires sociaux et le secteur privé de nos deux continents dans nos travaux préparatoires⁵. Nous voulons ainsi assurer une implication permanente de l'ensemble de ces interlocuteurs dans la phase de mise en œuvre des actions prioritaires identifiées par le premier plan d'action. Le Sommet de Lisbonne mobilise un nombre impressionnant d'acteurs, au travers de forums et conférences nombreuses qui reflètent déjà la densité de ce partenariat à tout niveau (ONG, parlementaires, collectivités territoriales et locales, secteur privé, société civile, partenaires sociaux, etc.).

Notre défi est de développer et d'organiser dans la durée les contacts entre les sociétés civiles des deux continents.

L'implication permanente de l'ensemble de ces interlocuteurs sera poursuivie dans la phase de mise en œuvre des actions prioritaires identifiées par le premier

5 Voir site web : <http://europafrika.org/public-consultation/>

Plan d'action de la stratégie conjointe.

Un grand nombre d'associations et de forums de coopération euro-africains se sont développés ces dernières années. Il importe d'amplifier cette dynamique grâce au cadre fourni par la Stratégie conjointe.

La Commission européenne et la Commission de l'Union Africaine ont créé il y a deux ans un forum de dialogue politique avec les secteurs privés d'Afrique et d'Europe. De tels forums conjoints existent pour les différentes régions du monde avec lesquelles l'UE a des accords. Il était temps que nous ayons également un tel forum avec l'Afrique. Ce Business forum est pour le secteur privé l'occasion d'informer les décideurs politiques européens et africains sur leurs attentes et demandes afin de favoriser le climat des affaires en Afrique, et, in fine, une croissance inclusive durable.⁶

Ce forum travaille sur une amélioration de la gouvernance, le renforcement institutionnel et une meilleure cohésion de l'environnement réglementaire afin d'attirer les investissements et faciliter la pratique des affaires en Afrique. Il s'est déjà réuni deux fois : à Bruxelles en 2006, et à Accra en 2007. Il se réunira une nouvelle fois en 2008 en Europe. Un plan d'action a été adopté à Accra, détaillant des recommandations sur quatre thèmes : le commerce et l'intégration régionale, l'inter-connectivité dans le domaine des technologies de

6 http://ec.europa.eu/development/Geographical/europe-cares/africa/business_forum_en.html

l'information et des communications, l'inter-connectivité dans les infrastructures physiques et l'entrepreneuriat.

Ces recommandations déclinent des objectifs précis, les responsabilités de chaque acteur privé ou public pour les atteindre, un calendrier et des indicateurs de progrès.

Les associations des collectivités locales d'Europe et d'Afrique⁷ qui se rencontrent en marge du sommet de Lisbonne, constituent également un domaine prometteur de partenariat pour le développement décentralisé et la démocratie locale. Qu'il s'agisse de jumelages entre villes, hôpitaux clubs sportifs, universités, le partenariat euro-africain a un potentiel de démultiplication quasi illimité.

Sur le terrain, beaucoup de femmes et d'hommes africains et européens apportent une démonstration concrète de la solidarité et de la coopération entre les sociétés civiles. Le partenariat UE-Afrique aura vocation à encourager encore davantage cette coopération, en favorisant la mise en place d'organisations conjointes partout où cela est possible et surtout encourager le développement des capacités des organisations et associations de la société civile en Afrique.

7 *Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUAfrica), www.uclgafrika.org*

Projection vers l'extérieur

Notre coopération nous permettra de définir ensemble nos intérêts communs et de les porter ensemble dans les instances et enceintes internationales, avec un potentiel d'influence renforcé.

Est-il à ce point impensable que l'Europe et l'Afrique défendent ensemble l'idée d'un Conseil de Sécurité plus représentatif ? Est-il impensable de développer une stratégie commune pour renforcer la représentativité du continent africain dans des institutions comme celles de Bretton Woods ? Est-il impensable qu'à l'occasion de conférences internationales sur le changement climatique comme celle à Bali, l'Europe et l'Afrique s'allient pour un accord post-Kyoto ambitieux ? Dans un domaine tel que la paix et la sécurité, nous devons être à même d'aborder ouvertement les situations de tensions et de conflits sur nos continents respectifs, mais aussi dans le reste du monde, notamment la situation au Moyen-Orient qui a un impact direct sur la stabilité des continents africains et européens.

L'autre aspect de cette projection extérieure consistera à mettre, plus systématiquement encore, l'Afrique à l'agenda de nos rencontres avec nos autres partenaires qui sont aussi des acteurs en Afrique, notamment la Chine, l'Inde, le Brésil, le Japon, la Russie, sans oublier bien sûr les Etats-Unis.

Un partenariat global opérationnel et pragmatique

Lisbonne est le point de départ d'un processus de partenariat concret, orienté vers l'action et les résultats. La Stratégie conjointe s'appuie sur un Plan d'action fixé pour 2008-2010, articulé autour de huit partenariats stratégiques.

• Partenariat pour la Paix et la Sécurité

L'Union européenne va renforcer son appui à la prévention des conflits, aux opérations de paix, ainsi qu'au renforcement des capacités africaines de planification et de gestion de crise aux niveaux continental, subrégional et national. L'Union européenne et l'Union Africaine travailleront plus étroitement et peuvent coordonner leur position dans le cadre des Nations Unies en ce qui concerne la définition des opérations de maintien de la paix, en Afrique ou ailleurs.

Enfin, l'Union européenne et l'Union Africaine doivent lutter ensemble contre les armes légères et les mines anti-personnelles.

Dans le domaine de la sécurité, la principale source de financement est constituée par la Facilité de paix pour l'Afrique établie dans le cadre du Fonds européen de développement. Cet instrument, désormais doté d'une enveloppe de près de 440 millions €, a permis de financer entre autres la Mission de l'Union Africaine au Soudan et au Darfour, ainsi que la Mission de l'Union Africaine

en Somalie. Avec près de 35 millions €, la Facilité de paix soutient aussi le renforcement des capacités africaines en matière de prévention et de gestion des conflits, y compris le développement de la Force Africaine de Veille. L'instrument de Stabilité du budget communautaire est également mobilisé pour couvrir les aspects non-militaires des opérations, comme cela va être le cas pour la formation des policiers tchadiens dans le cadre de l'opération de maintien de la paix conjointe de l'Union européenne et des Nations Unies.

• **Partenariat sur la gouvernance démocratique et les droits de l'Homme**

Il s'agira de mener un dialogue politique plus décomplexé et soutenu entre l'Union européenne et l'Afrique sur la gouvernance et les droits de l'Homme. Au-delà du dialogue bilatéral avec les pays africains, l'Europe a encore du mal à entamer un dialogue de continent à continent sur ces sujets.

Pourtant, il importe que nous puissions débattre de notre coopération avec la Cour Pénale Internationale, des limites de la souveraineté face à la responsabilité de protéger quand les populations sont victimes de leurs propres dirigeants et sans recours interne.

Nous allons lancer un forum sur la gouvernance. Ce forum sera une plateforme pour un dialogue ouvert et structuré entre l'Europe et l'Afrique sur les institutions impartiales.

Sur ces questions, il est important de se garder d'une attitude de jugement idéologique définitif et moralisateur, et de se convaincre que personne n'a le monopole de la vertu.

• **Partenariat sur le commerce et l'intégration régionale**

Le commerce et l'intégration régionale sont des vecteurs majeurs de la croissance économique. En Afrique, pas plus qu'ailleurs, il ne peut y avoir de développement durable sans prospérité économique.

En 2007, pour la quatrième année consécutive, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de plus de 5% en Afrique sub-saharienne. La croissance moyenne africaine est de l'ordre de 5% ces dernières années. Mais cette croissance pourrait être encore plus forte si elle n'était pas bridée par la faiblesse du commerce africain en général.

L'un des facteurs majeurs qui affecte le développement économique et commercial des pays africains tient à la faiblesse de l'intégration économique régionale. Celle-ci serait un puissant stimulant pour le commerce du fait de l'accroissement de la taille des marchés, des économies d'échelle, et des investissements étrangers que cela attirerait. Mais les obstacles tarifaires, techniques, ou autres entre pays africains sont nombreux et pénalisent le commerce intra-africain qui pourtant représente un potentiel énorme. Il est simplement absurde que le coût d'exportation d'une tonne de maïs de la Zambie vers la Tanzanie soit plus élevé que le coût d'exportation de la même tonne de la Zambie vers l'Europe ou les Etats-Unis.

D'autre part, la place de l'Afrique dans le commerce mondial a chuté en termes absolus, de 5% il y a vingt ans à moins de 2% à l'heure actuelle. L'expérience de quatre décennies de régimes commerciaux préférentiels entre l'Afrique et l'Europe n'ont de ce point de vue pas été concluants. Aujourd'hui, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) exige la fin de ces régimes considérés discriminatoires vis-à-vis des autres pays en développement.

Pour cette raison, l'Union européenne et les pays de l'Afrique, Caraïbes et Pacifique ont décidé de conclure des **Accords de Partenariat Economique** qui contribueront à dynamiser les économies africaines en créant des marchés économiques régionaux qui permettront de sauvegarder l'accès préférentiel au marché européen, tout en respectant les règles de l'OMC. Cette intégration aura pour effet d'attirer les investissements étrangers – en raison des économies d'échelle attendues – et d'empêcher la fuite de capitaux africains (actuellement, 39 milliards USD quittent le continent africain chaque année, par rapport aux 19 milliards USD qui y sont investis).

Par ailleurs, ces marchés régionaux sont promoteurs de techniques d'intégration identiques à celles qui ont fait la prospérité de l'Europe : un tarif douanier commun, la levée des obstacles tarifaires et non-tarifaires, des règles de concurrence équitables et prévisibles. La constitution de marchés régionaux mieux intégrés est assortie de deux séries d'action qui la conforteront dans ses objectifs :

– d’abord une libéralisation progressive, mais surtout asymétrique, des échanges de biens et services entre ces régions et l’Europe. Dans le cadre des Accords de Partenariat Economique, l’UE a proposé d’étendre totalement à partir du premier janvier 2008 l’accès libre au marché européen à l’ensemble des produits en provenance des pays d’Afrique sub-saharienne, avec des régimes de transition pour le riz (2009) et le sucre (2015).

– ensuite, l’octroi d’une aide annuelle de 2 milliards € en appui au commerce et aux entreprises du secteur productif – y compris l’agriculture. Par ailleurs, quelque 5,6 milliards € ont été programmés pour construire les infrastructures nécessaires pour relier entre eux et faire fonctionner ces marchés régionaux.

Ce n’est donc pas d’une libéralisation brutale dont il s’agit, mais d’une ouverture progressive et bien encadrée des marchés. Aucune autre puissance dans le monde n’a fait autant que l’Europe pour aider l’Afrique et accompagner ses relations commerciales par une dimension de développement généreuse, forte et directe.

Le secteur privé européen a un rôle majeur à jouer. Il faut l’encourager et l’inciter à contribuer à l’émergence en Afrique d’un secteur privé capable de tirer la plus haute valeur ajoutée des ressources naturelles au profit des Africains, pour mettre ainsi fin à l’économie de rente.

• **Partenariat sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement**

L'Afrique est en retard dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici 2015.

Certes, certaines évolutions sont positives. Les inscriptions dans les écoles primaires en Afrique ont augmenté de 72% à 93% entre 1991 et 2004. Le décalage entre hommes et femmes (qui est toujours en moyenne de presque 15% en ce qui concerne l'accès à l'éducation primaire) se réduit dans 30 des pays sur 36 pour lesquels les informations sont disponibles. La part des femmes siégeant au Parlement est en augmentation dans 31 pays sur les 45 pays ayant communiqué des informations sur la composition de leurs parlements nationaux.

Mais, dans le même temps, le nombre de pauvres vivant avec moins d'un dollar par jour continue d'augmenter et l'ensemble des indicateurs concernant les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement montre que l'Afrique a du mal à rattraper son retard⁸.

En réaction à ce constat, les dirigeants des principales organisations multilatérales et intergouvernementales internationales ont établi, à l'initiative du Secrétaire Général des Nations Unies, le Groupe de pilotage pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le

8 Voir la note des Nations Unies sur les OMDs en Afrique en 2007, <http://www.un.org/french/millenniumgoals/afrika07mdg.pdf>

Développement en Afrique⁹. Le Président Barroso en personne représente la Commission au sein de ce Groupe.

*En termes de volume d'aide, l'Europe est le bailleur international qui fait le plus pour l'Afrique*¹⁰. Notre aide est clairement orientée vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Un élément novateur de la politique européenne concerne l'amélioration de la prévisibilité des financements. Un Ministre des Finances ne pourra donner les ressources nécessaires à son collègue de l'éducation ou de la santé pour recruter 1000 instituteurs ou infirmières s'il n'a pas l'assurance de recevoir des ressources sur une base pluriannuelle. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a proposé le "contrat Objectifs du Millénaire pour le Développement" : des accords sur six ans qui vont être conclus dans le cadre du 10ème Fonds européen de développement avec un certain nombre de pays ACP. Ces financements prendront la forme d'appuis budgétaires pluriannuels avec un exercice de revue annuelle. Cette aide sera liée à des indicateurs de résultats sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

• **Partenariat sur l'énergie**

Ce partenariat a pour objectif d'organiser une meilleure gestion des ressources énergétiques ; l'électrification de

9 voir site officiel : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/afirsteering.html>

10 Voir partie 3. du chapitre 4. concernant l'aide au développement de l'UE en Afrique

l'Afrique (500 millions d'Africains n'ont pas accès à l'électricité) ; le développement des réseaux et des interconnexions transfrontalières en Afrique, mais aussi entre l'Europe et l'Afrique.

Concrètement, la Facilité pour l'énergie pour les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique financera dès 2007, 80 projets pour 220 millions €. Parmi ces 80 projets, 28 villages ruraux seront électrifiés au Cameroun, une mini-centrale hydraulique sera installée au Kenya, l'électrification solaire sera développée en Mauritanie, etc. La programmation du 10ème Fonds Européen du Développement prévoit 100 millions € sous forme de dons pour la période 2008-2013 dans le domaine de l'énergie. S'y ajouteront les possibilités offertes par le Fonds Fiduciaire Infrastructures en phase de démarrage et actuellement doté de 100 millions € et qui mobiliseront des crédits à des taux préférentiels.

Un fonds spécial européen, le Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund (GEEREF), doté d'environ 125 millions € mobilisera également des investissements et des partenariats public-privé dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

• Partenariat sur le changement climatique

Il existe une interdépendance entre les effets du changement climatique et les efforts de réduction de la pauvreté. Les effets du changement climatique peuvent en effet être désastreux : récoltes perdues, famine,

raréfaction des pâturages et des points d'eau due à la désertification, émissions massives de CO₂ dues à la déforestation sauvage. Cela représente treize millions d'hectares de forêt détruites chaque année en Afrique, soit l'équivalent de la superficie du Portugal. Tout ceci est de nature à provoquer des déplacements de populations, qui deviendront des " réfugiés climatiques ".

Toutes les études montrent que si nous n'intégrons pas le changement climatique dans nos politiques de développement – ici et maintenant – nous perdrons tous les investissements que nous avons faits, que ce soit en termes quantitatifs ou en termes qualitatifs.

C'est donc la réalisation même des Objectifs du Millénaire pour le Développement qui est en jeu.

L'UE a pris le leadership mondial dans ce domaine.

Tout d'abord, l'Europe fera des efforts elle-même. Elle a décidé de réduire ses émissions de 20% d'ici 2020 par rapport au niveau de 1990. Elle étendra le marché des droits d'émission et elle financera des programmes de recherche sur ce terrain (deux milliards € pour 2007-2013). L'UE a également proposé en novembre 2007 la mise en place d'une Alliance globale avec les pays en développement contre le changement climatique. L'Alliance entre l'Union européenne et les pays les plus vulnérables au changement climatique vise d'une part à fonder un partenariat politique fort afin de peser sur la conscience des responsables du réchauffement de la

planète, c'est-à-dire les pays industrialisés et les pays émergents et d'autre part à mobiliser des moyens en faveur des pays les plus vulnérables.

En ce qui concerne les moyens financiers additionnels, nous savons bien que les ressources de l'aide au développement dont nous disposerons d'ici 2015 ne seront pas suffisantes pour répondre aux besoins. Il serait politiquement irresponsable et éthiquement inacceptable d'utiliser les budgets ordinaires de l'aide au développement pour financer la lutte contre un phénomène dont les pays riches et industrialisés sont les principaux responsables.

Il importe donc de faire appel à des sources nouvelles de financement et à des mécanismes innovants pour arriver rapidement à une masse critique qui permette aux pays qui ont cruellement besoin de moyens de prendre tout de suite les mesures nécessaires.

La Commission européenne est en train de développer cette idée avec la Banque mondiale. Une telle proposition pourrait jouer un rôle important pendant les négociations d'un nouvel accord post-2012, entre les conférences de Bali qui s'ouvre en décembre 2007 et celle de Copenhague en décembre 2009.

Les pays en développement seraient ainsi rassurés sur la volonté des pays industrialisés de les aider efficacement à faire face au défi du changement climatique. Les ressources supplémentaires générées par l'emprunt

permettront de financer les actions de l'Alliance, en complément bien évidemment des autres fonds et initiatives internationaux existants ou bien celles déjà engagées par l'UE dans le cadre de son aide au développement. En outre, sur le 10ème Fonds européen de développement, 100 millions € seront consacrés à des programmes sur l'environnement et le changement climatique, et 100 millions € à des programmes de réduction des risques de désastres naturels.

Un montant initial de 50 millions € a été débloqué par la Commission européenne dans le cadre de l'Alliance.

• Partenariat sur les migrations, la mobilité et l'emploi

L'Afrique a un énorme potentiel de ressources humaines. Mais il y a un fort besoin de formation et de gestion positive des phénomènes migratoires. C'est pourquoi nous devons offrir davantage d'opportunités de migration légale, sans encourager la fuite des cerveaux. Ainsi, il est proposé :

- d'établir des centres de gestion et d'information des migrations afin d'informer les migrants sur les réelles possibilités de migration légale, d'offrir des formations, d'informer sur les risques de migration illégale, d'accéder au crédit pour la création d'entreprises familiales, d'encourager le micro-crédit, etc. Le Centre pilote du Mali qui ouvrira ses portes au premier trimestre 2008 sera un exemple concret.

- de mettre en place des partenariats de mobilité, qui sont des accords comprenant aussi bien des engagements en termes de réadmission qu'en termes d'opportunités de migration légale. La négociation de quelques partenariats pilotes sera entamée dès 2008.
- de favoriser la migration circulaire : au niveau européen, nous avons inséré des clauses de protection dans la directive sur les travailleurs hautement qualifiés, dite directive "carte bleue", afin de contenir un phénomène de fuite des cerveaux qui inquiète les pays africains. Nous avons prévu la possibilité d'une longue période de retour – 12 mois consécutifs et un total de 16 mois déjà dans les cinq premières années – vers le pays d'origine sans perte de ces droits. Cette disposition de migration circulaire permettra aux pays d'origine de bénéficier des compétences acquises. Nous avons prévu la possibilité de conclure des accords avec les pays en développement qui protègent certains secteurs de la directive. Il est prévu l'obligation pour les Etats membres de respecter les principes de recrutement éthique.
- d'éviter la fuite des cerveaux des étudiants africains :

un étudiant d'Afrique sub-saharienne sur seize étudie à l'étranger et, très souvent, ne rentre pas au pays, faute de débouchés. Ce qui relève de choix individuels se transforme en drame économique pour l'Afrique qui manque cruellement de jeunes diplômés.

Dans le cadre de programmes d'échanges, comme les programmes Erasmus Mundus et Nyerere, l'Union européenne et l'Afrique donneront aux étudiants africains l'opportunité d'étudier un an ou plus en Europe, et de revenir pour réinvestir leurs compétences et savoirs dans leurs pays d'origine.

- d'exploiter davantage les opportunités offertes par la migration pour le développement : en 2005, les migrants africains dans le monde ont renvoyé environ 6,5 milliards € de transferts financiers vers les 34 pays d'Afrique sub-saharienne.
- **Partenariat sur les sciences, la société de l'information et l'espace**

L'Afrique est en train de réduire la fracture numérique à une vitesse vertigineuse. En 2006, l'Afrique subsaharienne comptait déjà plus de 110 millions d'abonnés aux services de téléphonie mobile. Ceci signifie qu'environ 17% de la population d'Afrique subsaharienne possède un téléphone mobile, alors que dans les années 90, elle ne représentait pas plus de 1%. Le revenu total généré par le secteur des technologies de l'information et de la communication équivaut de 5 à 7% du PIB total d'un pays. Ceci est plus élevé que dans toute autre région dans le monde.

Cependant, il y a un besoin massif d'investissements privés, clé du succès dans le domaine des technologies de l'information et de la communication. Quatre exemples

de projets où l'Europe compte coopérer avec l'Afrique :

- Câble EASSy (Eastern Africa Submarin System, co-financé par le Fonds Fiduciaire européen pour les Infrastructures en Afrique) : projet de câble sous-marin de 9.900 kilomètres reliant par fibre optique l'Afrique du Sud au Soudan. Résultat attendu : l'Afrique bénéficiera d'une technologie moderne pour prendre en charge de nouvelles applications (par exemple : le diagnostic médical à distance, les centres d'appel internationaux, l'internet haut débit, etc.). Il devrait être opérationnel avant la Coupe du Monde de football de 2010 en Afrique du Sud.
- GMES (Global Monitoring for Environment and Security, à co-financer par les enveloppes régionales) : les technologies spatiales pour l'Observation de la Terre permettront la surveillance du changement climatique, de la désertification ou des incendies, des ressources en eau et en nourriture.
- Applications internet : grâce à internet, des informations directes peuvent être circulées directement à un très grand public. Par exemple, la Commission européenne discute dans le cadre du NEPAD sur des applications de télémédecine. L'ESA développe également un projet pilote avec la Commission de l'UA dans ce domaine.
- AMESD (Africa Monitoring of the Environment for Sustainable Development) : la Commission finance

cette initiative pour un montant de 21 millions €, ce qui permet l'usage des sciences spatiales pour des objectifs de développement. Elle garantit des statistiques satellitaires aux 53 pays africains en matière d'alerte précoce des désastres naturels, en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et de favoriser une utilisation plus efficace de l'eau et de l'énergie.

Un partenariat qui engage l'Europe et l'Afrique à tous les niveaux organisationnels.

La mise en œuvre de la Stratégie conjointe n'est pas et ne peut pas être la seule affaire de la Commission européenne et de la Commission de l'Union Africaine. En aucune manière cette stratégie ne peut servir de "cheval de Troie" d'un agenda centralisateur. Ce n'est pas son objectif, ni notre conception du partenariat Europe-Afrique.

D'ailleurs, toute tentative de gérer cette stratégie de manière exclusivement centralisée serait vouée à l'échec, car les besoins sont immenses et toutes les énergies, tous les moyens financiers et humains doivent être mobilisés de manière organisée afin de concrétiser les engagements pris dans le cadre du Plan d'action et ses sept partenariats.

Les Etats membres européens et africains sont invités à prendre le leadership dans la mise en œuvre, seuls ou à plusieurs, de certains partenariats contenus dans ce premier plan d'action.

Il importe de se mettre en ordre de marche, tant du côté européen qu'africain, pour mobiliser tous les niveaux décisionnels de manière cohérente.

• **Cohérence organisationnelle du côté européen**

Notre défi est de développer une approche plus intégrée de notre relation avec l'Afrique, tant au niveau politique qu'au niveau institutionnel. L'agenda conjoint de notre partenariat va, en effet, bien au-delà du développement. L'Europe doit donc doter sa coopération et son dialogue avec l'ensemble des pays d'Afrique d'une dimension interrégionale et panafricaine renforcée. Elle doit adapter son cadre politique mais aussi son cadre institutionnel et ses instruments internes.

En ce qui concerne nos instruments, nous devons – dès à présent – mettre en œuvre des actions continentales à financer à partir des différents instruments d'action extérieure dont nous disposons (Fonds européen de développement, instrument de voisinage dont bénéficient les pays d'Afrique du Nord, lignes budgétaires thématiques d'action extérieure (comme celles sur la sécurité alimentaire, la migration, l'environnement, la santé). Il est de plus en plus clair que les pays d'Afrique du Nord, qui sont d'importants membres de l'Union Africaine, nous poussent à prendre des initiatives concrètes dans ce sens. Nous devons donc créer les synergies nécessaires pour améliorer la cohérence de ces cadres distincts afin d'accroître la qualité de notre action.

A titre d'exemple de cette nécessaire synergie, citons les migrations et les infrastructures :

- a) *Migrations* : c'est un domaine où la cohérence de nos politiques et de nos actions entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne est indispensable. Il importe de pouvoir étendre le réseau d'observatoires des migrations à l'ensemble du continent. En effet, cela n'a pas de sens d'analyser et de répondre de manière fragmentée à la problématique des phénomènes migratoires africains, par une séparation artificielle entre les pays d'Afrique sub-saharienne (souvent à l'origine des flux migratoires) et ceux d'Afrique du Nord (servant de plus en plus comme pays de transit).

- b) *Infrastructures* : nous devrions utiliser de manière plus cohérente les montants dont nous disposons par le biais du Fonds fiduciaire Infrastructures que la Commission européenne a créé avec la Banque européenne d'investissement et la Facilité d'Investissement de la politique de voisinage.

Un exemple concret concerne l'Initiative pour le Bassin du Nil qui vise à améliorer la gestion des ressources en eau du Nil et regroupe dix pays d'Afrique du Nord et d'Afrique sub-saharienne.

Seule cette synergie nous permettra de faire face au défi immense que nous avons qui est de financer les "chaînes manquants" d'infrastructures entre l'Afrique sub-saharienne et l'Afrique du Nord.

Au niveau financier, nous devons être réalistes : les fonds dont nous disposons dans le cadre du budget communautaire et du Fonds européen de développement ne sont pas à la mesure de nos ambitions.

Si nous restons sur l'exemple du secteur des infrastructures, le Fonds fiduciaire Infrastructures regroupe, à ce jour, dix Etats membres. Leurs contributions s'élèvent à 97 millions € en dons auxquels il faut ajouter 290 millions € en prêts de la Banque. Nous comptons également sur les 20 à 40 millions € qui seront mis à disposition via le 9ème Fonds européen de développement avant la fin de l'année. Nous avons d'ores et déjà engagé des ressources à concurrence de 16 millions € sous forme de dons pour financer quatre projets dans toutes les parties de l'Afrique. La liste des projets à financer va s'allonger dans les mois et années à venir. Sans financements supplémentaires, nous n'aurons pas les moyens de répondre à l'ensemble des demandes de nos partenaires africains.

En ce qui concerne notre cadre institutionnel, il doit également refléter cette nouvelle stratégie cohérente et multidisciplinaire. C'est la condition d'un pilotage et d'un suivi efficace du dialogue politique renforcé et des actions prioritaires qui découlent de la Stratégie Conjointe et de son Plan d'Action.

Dans l'état actuel des structures du Conseil de l'Union européenne, les questions liées à l'Afrique doivent passer par six groupes de travail différents en moyenne. Les

conséquences du système sont claires : perte de cohérence, fragmentation, lenteurs et lourdeurs administratives.

Nous devrions donc établir une structure cohérente pour assurer le suivi par les Etats membres et la Commission de la mise en œuvre de la Stratégie Conjointe et de son Plan d'Action. A court terme, la solution serait forcément pragmatique : il s'agirait en fait de proposer la prolongation du mandat du groupe ad hoc du Conseil qui avait été mis sur pied pour suivre la négociation de la Stratégie Conjointe. A plus long terme cependant, il faudra envisager la mise en place d'un groupe permanent et inter-piliers sur l'Afrique.

L'Union européenne a déjà pris une initiative forte – tant sur le plan symbolique que politique – avec la nomination d'un Chef de délégation de la Commission auprès de l'Union Africaine qui est également le Représentant spécial de l'Union européenne auprès de celle-ci. Cette structure “ double-chapeau ” qui anticipe d'une certaine manière le futur service européen d'action extérieure, permettra un pilotage beaucoup plus cohérent des relations avec l'Union Africaine qui couvre à la fois le volet coopération et développement (1er pilier) et le volet sécurité (2ème pilier).

L'Afrique devient d'une certaine manière le précurseur d'une action extérieure moderne de l'Union européenne, action extérieure qui n'est réductible ni aux questions de politique étrangère (diplomatie, sécurité, défense) ni aux questions de développement.

L'Afrique est déjà le terrain de déploiement d'opérations en situation de crise qui combinent les instruments de gestion de crise de la PESC et de la PESD avec les instruments d'assistance communautaire que sont l'aide humanitaire, l'instrument de stabilité, l'aide à la reconstruction et au développement.

Ce fut le cas avec les différentes opérations de l'Union européenne en République Démocratique du Congo : l'opération Artémis de stabilisation de l'Est en 2003, l'opération EUFOR lors des élections en 2006, les opérations EUSEC et EUPOL encore en cours pour la réforme du secteur de l'armée et de la police. C'est le cas aussi avec l'opération de stabilisation qui va bientôt débiter à l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République Centrafricaine.

• Cohérence organisationnelle du côté africain

L'Union Africaine est une organisation prometteuse et irremplaçable, à laquelle a été confiée une noble et lourde mission. Elle a été, au travers de sa Commission, le moteur principal de la préparation de la Stratégie Conjointe et du Plan d'action du côté africain.

Cette structure a encore besoin de renforcer ses moyens, tant sur le plan humain que sur le plan matériel. Dans le cadre du 9ème Fonds européen de développement, la Commission européenne a alloué un montant de 55 millions € pour un programme d'appui institutionnel dans les domaines prioritaires identifiés dans la Stratégie Afrique. Cet appui sera

poursuivi dans le cadre du 10^{ème} Fonds européen de développement.

L'Union Africaine a besoin de moteurs auxiliaires pour porter cette Stratégie conjointe. La mise en œuvre de la Stratégie implique toutes les organisations sous-régionales africaines.

Ces organisations régionales à vocation économique ou politique – ou parfois les deux – sont les relais incontournables de plusieurs des partenariats envisagés dans le plan d'action, qu'il s'agisse de l'architecture de paix et de sécurité, des questions de commerce et d'intégration économique ou d'infrastructures.

4.3 Une approche nouvelle et moderne du développement en Afrique

Il s'agit d'avoir une nouvelle approche du développement qui soit plus moderne, plus dynamique, et plus en phase avec les besoins et les principes d'appropriation et de partenariat.

Trop souvent, on considère l'aide au développement comme une dépense à fonds perdus, le prix somme toute dérisoire à payer pour acheter une bonne conscience.

Or seule la croissance, parce qu'elle crée de la richesse, permet de lutter efficacement et durablement contre la pauvreté.

C'est d'ailleurs ce que nous montrent les réussites

spectaculaires de pays comme le Rwanda ou la Tanzanie. Ces pays ont tous réussi à combiner, d'une part, une vision nationale claire et à long terme du développement économique équitable avec, d'autre part, une bonne gouvernance politique et une aide au développement structurée et optimisée. Ce sont ces cercles vertueux que nous devons multiplier en Afrique.

L'Union européenne a profondément révisé sa politique de développement depuis 2005, suite à l'adoption du Consensus européen sur le développement. Nous sommes aujourd'hui non seulement à la pointe des efforts internationaux en matière d'assistance, mais également à la pointe d'une conception moderne de l'aide au développement.

Sur le plan quantitatif, l'UE a pris la décision sans précédent d'allouer 0,56% de son PNB à l'aide au développement à l'échéance de 2010 et d'atteindre 0,7% à l'échéance 2015. De plus, elle s'est engagée à ce que la moitié des 20 milliards € additionnels ainsi dégagés à partir de 2010 bénéficieront à l'Afrique. Et nous sommes sur la bonne voie pour atteindre ces objectifs.

Sur le plan qualitatif, les propositions de la Commission européenne en faveur d'une plus grande efficacité de l'aide ont été accueillies très positivement, tant par les Etats membres que par nos partenaires africains.

Nous avons pris des engagements importants en termes de **cohérence**, concept identifié comme un élément

essentiel de notre action. En effet, au-delà de l'aide au développement stricto sensu, toutes les politiques européennes (commerce, agriculture, recherche, santé, environnement, sécurité, pêche, énergie, etc.) peuvent avoir un impact – négatif ou positif – sur le développement de nos pays partenaires. Chacune de nos décisions doit donc tenir compte de ses effets sur les objectifs de développement.

Nous avons pris des engagements importants en termes de **division du travail** qu'il nous faut à tout prix renforcer, pour éviter le saupoudrage de l'aide ou les laissés pour compte de l'aide. Est-il normal qu'un ministre africain des finances doive accueillir en moyenne deux cent missions de bailleurs de fonds par an ? Est-il normal qu'au Kenya, vingt bailleurs achètent des médicaments à travers treize organismes d'appels d'offre différents ? Est-il normal qu'en Tanzanie – rien que dans le domaine de la santé – il n'y ait pas moins de 600 projets d'un budget inférieur à un million d'euros chacun, mis en œuvre suivant plus de vingt législations différentes ? Nous devons éviter toute dispersion des approches, toute fragmentation des ressources, toute juxtaposition des modèles, des outils et des conditions, toute augmentation inutile des coûts administratifs.

Nous avons pris des engagements importants en termes de **promotion de la gouvernance**, entendue de façon large et non réduite à la seule lutte contre la corruption.

La gouvernance, c'est d'abord et avant tout le “ juste Etat ”. Un Etat capable de s'acquitter de ses fonctions essentielles (telles l'accès à la santé, à l'éducation, à la justice et à l'administration), de promouvoir et de protéger les droits de la personne et les libertés fondamentales, ainsi que de gérer les richesses de manière responsable et impartiale afin d'assurer leur redistribution équitable.

Dans cet esprit, la Commission européenne a placé la gouvernance au cœur de l'exercice de programmation des ressources financières du 10ème Fonds européen de développement. La gouvernance fait partie intégrante du dialogue de programmation avec nos partenaires, y compris les questions très délicates et souvent controversées du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, des aspects économiques et financiers, de la gestion des ressources naturelles ou encore des questions liées à la gouvernance sociale. Chaque Etat est libre ou non de décider pour lui-même s'il veut s'engager dans ces réformes.

A notre niveau, nous offrons des moyens financiers supplémentaires à ceux qui s'engagent dans cette voie. Le Fonds européen de développement prévoit dans ce sens une tranche incitative gouvernance d'un montant de trois milliards €. Nous avons pris des engagements importants en termes des modalités de délivrance de notre aide. Sous le 10ème Fonds européen de développement, presque

50% de notre aide sera délivrée sous forme d'appui budgétaire, général ou sectoriel.

L'aide budgétaire traduit notre volonté de faire confiance aux institutions des pays partenaires. C'est aussi un moyen plus crédible d'appropriation, et donc la garantie d'une plus grande efficacité.

Faisant partie du budget national, la mise en œuvre se plie aux priorités et aux procédures que le pays lui-même a choisies. C'est enfin un mécanisme qui renforce l'efficacité, l'absorption et la transparence de l'aide. Nous avons pris des engagements importants afin de mettre l'aide au développement au service de **l'intégration de nos partenaires dans le commerce mondial**. C'est là que réside le principal moteur de la croissance, permettant d'éradiquer la pauvreté à l'échelle de centaines de millions de personnes et de progresser vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Les exemples de la Chine et de l'Inde, et avant eux de la Corée du Sud, de Singapour et de la Malaisie, le démontrent chaque jour.

Conclusion

En conclusion, je ne puis m'empêcher de rappeler les propos d'une éclairante lucidité et d'un optimisme vivifiant de ce grand Africain qu'est Desmond Tutu, Prix Nobel de la paix, lors de la clôture des Journées européennes du Développement en 2006. Je cite :

“ Encore très récemment, l'Europe se débattait avec ses antécédents fort peu glorieux. Cette partie de l'Occident a pourtant réussi à surmonter ce passé pour devenir le colosse qu'elle est à présent. [...] ”

Rien qu'au XXe siècle, l'Europe a connu deux guerres mondiales. Deux ! Elle a connu l'Holocauste, qui s'est soldé par la mort de six millions de Juifs. Plusieurs millions de personnes ont perdu la vie dans les goulags de Staline. L'Europe a été dévastée par les abus du fascisme, du nazisme et du communisme. Des dictateurs ont pris la tête de l'Espagne et du Portugal. Même la Grèce, le berceau de la démocratie, tremblait sous le joug d'une dictature militaire il y a quelques années à peine. À une époque, l'Italie changeait tellement souvent, tellement rapidement, de gouvernement qu'on ne savait plus exactement qui dirigeait le pays. L'Europe a également assisté à l'émergence d'un nouveau phénomène, connu sous le nom d'épuration ethnique. Par ailleurs, la plaie purulente de l'Irlande du Nord ne s'est toujours pas résorbée. Vous vous doutez bien qu'une personne cherchant à décrire l'Europe pourrait très facilement affirmer que le terrain est totalement propice au développement de l'eurooptimisme.

Quel encouragement pour l'Afrique de penser que l'Occident, réduit à l'état de cendre et de poussière à une époque, est parvenu à renaître de ses cendres tel le phénix pour s'élever dans les hautes sphères que nous connaissons aujourd'hui. Cet Occident, si prospère et si puissant, a connu un temps où les personnes accusées de sorcellerie et d'hérésie étaient brûlées sur un bûcher. Il fut un temps, également, où la révolution industrielle plongea un grand nombre de citoyens de ces pays dans la misère. En outre, les démocraties modernes sont également le fruit d'abus, d'abus perpétrés par les détenteurs du pouvoir, et de terribles effusions de sang. Le chemin que l'Europe a parcouru ne fut pas sans heurts ni paisible. Nous, Africains, pouvons tirer de nombreux encouragements et enseignements de votre triomphe ultime, au vu de tous les événements qui l'ont précédé.

Vous avez triomphé parce que vous avez misé sur la démocratie, la liberté et la paix. En effet, le développement et la prospérité ne sont possibles en l'absence de paix et de bonne gouvernance. Vous avez quasiment adopté une attitude de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption. Vous avez défendu les droits fondamentaux de chacun, ainsi que la liberté d'expression et d'association et la libre circulation. Vous avez contribué à l'instauration de l'Etat de droit. Vous avez opté pour une gouvernance transparente et responsable. Vous avez une presse libre et dynamique, une société civile engagée et active, ainsi que des observateurs vigilants, pour qui la liberté s'acquiert au prix d'une vigilance constante. [...]

Chère Afrique, tu as remporté des victoires éclatantes. Tu

as vaincu le colonialisme, guidée dans cette mission par des figures emblématiques de notre continent telles que C.L.R. James et Kwame Nkrumah. Tu as contribué à mettre fin à l'apartheid. Bien sûr, la communauté internationale t'a considérablement aidée. Il n'empêche qu'en tant que Sud-Africain, je tire mon chapeau à nos frères et sœurs africains qui ont exploité à outrance le peu de ressources qu'ils possédaient pour nous aider, qui ont accueilli nos exilés. Vous, les nations qui étiez en première ligne, avez affronté courageusement les forces de défense de l'apartheid. Et je tiens à vous en remercier au nom de notre peuple. [...]

Chère Afrique, tu as engendré de grands personnages : Nyerere, Sadate, Mandela, parmi d'autres. Qui est l'homme politique le plus admiré au monde aujourd'hui ? Presque partout, on vous citera le nom d'un Africain, Nelson Mandela. Mais ces dirigeants africains étaient pour la plupart des chefs de gouvernement. Ils étaient altruistes, ils disaient : " Ce que je fais, je ne le fais pas dans mon propre intérêt, ni pour accroître mon pouvoir. Je le fais pour ceux que je dirige ". Ils défendaient des normes de moralité élevées. Oui, nous pouvons renaître, nous qui fûmes le berceau de l'humanité ; nous pouvons apporter beaucoup à la communauté des nations. Nous en avons la capacité.

Encore une fois, c'est nous, les Africains, qui avons donné au monde un exemple extraordinaire pour ce qui est de gérer les situations d'après-guerre. En effet, là où le monde s'attendait à ce qu'un gouvernement mené par des Noirs soit assoiffé de vengeance et de châtement, il a vu, au contraire, la Commission vérité et réconciliation à l'œuvre

en Afrique du Sud. Il a compris qu'il existe une autre solution, celle du pardon et de la réconciliation. Nous pouvons offrir au monde notre idéologie de l'Ubuntu, qui nous fait dire : " Mon humanité est liée à la tienne. J'ai besoin de toi pour être moi. J'ai besoin que tu sois toi ". Et sachez, mes chers amis, que nous ne gagnerons jamais notre lutte contre le terrorisme tant qu'une si grande partie du monde vivra dans des conditions qui mènent les gens au désespoir. C'est pourquoi nous affirmons que nous ne pouvons être libres que tous ensemble. [...]"

Le présent essai n'a nullement l'intention de livrer une analyse exhaustive et définitive sur ce qui doit présider à la redéfinition d'une relation privilégiée et de nature nouvelle entre l'Afrique et l'Europe.

Mon but est d'apporter un éclairage politique plus actuel sur la nature d'un partenariat qui fut trop souvent mis en échec par des non dits, les embarras de l'Histoire, les suspicions, voire les humiliations.

Mon but est d'éveiller les consciences sur les incertitudes et les promesses de ce " monde qui vient ".

Les Européens et les Africains sont des alliés naturels. Une alliance indispensable, forte et sincère entre ces deux grands et beaux continents, peut façonner un avenir de paix et de prospérité. Ensemble, ils peuvent peser de manière décisive sur un nouvel ordre planétaire plus juste, plus solidaire et plus libre.

Il nous faut, une bonne fois pour toutes, tourner

ensemble la page du Congrès de Berlin.

Il ne s'agit pas d'effacer les cartes et les frontières qui en sont issues. Ce serait irresponsable, dangereux et inutile.

Il s'agit d'effacer l'esprit et les méthodes qui trop longtemps ont façonné les relations entre l'Europe et l'Afrique.

Tourner cette page de notre Histoire commune, c'est offrir aux hommes et aux femmes d'Afrique tous les moyens pour qu'ils tracent eux-mêmes les contours de leur avenir...et pour qu'ils choisissent librement les pages de cette Histoire future auxquelles ils voudront nous associer.