



Centre Européen pour l'Interdépendance
et la Solidarité Mondiales
du Conseil de l'Europe



RELATIONS EUROPE – AFRIQUE :

Mutations et chantiers

David Gakunzi

Contribution à la
Journée de l'Afrique, 28 mai 2007,
Lisbonne

LISTE ABRÉVIATIONS	3
INTRODUCTION.....	5
I – CRISES ET DÉFIS AFRICAINS.....	7
II – REPONSES AFRICAINES AUX DEFIS AFRICAINS.....	11
1. <i>L’Union Africaine</i>	11
2. <i>Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique (NEPAD)</i>	15
III – REPONSES DE L’EUROPE	21
1. <i>De Lomé à Cotonou</i>	21
2. <i>L’accord de Cotonou</i>	24
3. <i>Quarante-cinq ans de partenariat : bilan</i>	26
4. <i>La nouvelle stratégie de l’Union</i>	27
5. <i>La nouvelle stratégie conjointe</i>	27
IV – DIX DEFIS ET CHANTIERS EN PERSPECTIVES	28
1. <i>Restaurer la paix</i>	29
2. <i>Protéger les droits de l’homme</i>	29
3. <i>Renforcer le pouvoir judiciaire</i>	30
4. <i>Renforcer le rôle de la société civile</i>	30
5. <i>Renforcer les capacités des parlements</i>	31
6. <i>La réforme de l’administration</i>	32
7. <i>L’intégration régionale</i>	33
8. <i>Atténuer l’impact du VIH/sida sur la gouvernance</i>	34
9. <i>Le dialogue sur les migrations</i>	35
10. <i>Le dialogue sur la dette et l’accès aux marchés</i>	36
V – VERS UN SUIVI PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE	38
FICHE TECHNIQUE	39

LISTE ABRÉVIATIONS

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accords de Partenariat Économique
BAD	Banque Africaine de Développement
CEA	Communauté Économique Africaine
CEAO	Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Communauté Économique Européenne
CEMAC	Communaute Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CER	Communautés Économiques Régionales
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CPS	Conseil de Paix et de Sécurité
EACSO	East African Common Services Organisation
ECOSOC	Conseil Économique et Social des Nations Unies
FED	Fonds Européen de Développement
GATT	Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PAP	Parlement Panafricain
PED	Pays en Développement
PNB	Produit National Brut
PTOM	Pays et Territoires d'Outre-mer
SADEC	Communauté pour le Développement des Etats d'Afrique Australe
STABEX	Système de Stabilisation des Recettes d'Exportations Agricoles
SYSMIN	Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation de Produits Miniers
UA	Union Africaine
UDEAC	Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Le 12 octobre 2005, l'Union Européenne a adopté une nouvelle stratégie pour l'Afrique¹ : « La Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique ». Cette stratégie définit un cadre d'action pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne (UE) et pour la Commission européenne et propose un partenariat stratégique pour la sécurité et le développement entre l'Union européenne et l'Afrique à l'horizon de la prochaine décennie. *« Sans paix, il ne peut y avoir de développement durable. Sans impulsion africaine visant à mettre fin aux conflits africains, il ne peut y avoir de paix durable. (...) L'Europe et l'Afrique sont liées par l'histoire, la géographie et une vision commune d'un avenir pacifique, démocratique et prospère pour l'ensemble de leurs citoyens »*, indique le document.

L'adoption de ce document a été suivie par plusieurs consultations euro-africaines qui ont mis en exergue la nécessité d'élaborer une nouvelle stratégie conjointe fondée sur une vision politique commune. C'est dans cette perspective que le Conseil européen s'est engagé en décembre 2006 à « renforcer le partenariat stratégique UE-Afrique » et à le transformer en Stratégie conjointe UE/UA. Discutée à Bamako (2005) et avalisée à Addis-Abeba et à Brazzaville (2006 et 2007) par les concertations ministérielles, cette nouvelle stratégie fait l'objet depuis d'une feuille de route régulièrement examinée. Elle devrait être adoptée officiellement lors du prochain Sommet Europe-Afrique, prévu à la Lisbonne, fin 2007.

Cette nouvelle stratégie qui est attendue avec beaucoup d'espoir permettra-t-elle de répondre aux défis auxquels fait face le continent africain aujourd'hui ?

Une partie de la réponse à cette interrogation se trouve dans deux autres questions :

- la stratégie prend-t-elle en compte les mutations africaines actuelles ?
- intègre t-elle les leçons tirées dans le passé de l'impact des liens de coopération entre l'Europe et l'Afrique ?

L'ambition du document ci-après n'est pas d'apporter des réponses exhaustives à ces deux interrogations mais plutôt de fournir des éléments pouvant contribuer à susciter la réflexion autour des questionnements précités.

Dans un premier temps, le document dresse une esquisse de l'évolution des tendances dans les domaines des conflits et de la gouvernance sur le continent africain.

Dans un deuxième temps, il examine les réponses africaines aux défis africains.

Il rappelle ensuite brièvement les grandes étapes de la coopération euro-africaine et examine les défis au cœur de cette dynamique.

¹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0489fr01.pdf

Enfin, il cerne à travers une série de recommandations des domaines qui pourraient servir d'axes d'action à une meilleure mise en œuvre de la nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur de l'Afrique.

I – CRISES ET DÉFIS AFRICAINS

Plus peut-être que toute autre région du monde, l'Afrique a été touchée au cours de ces dernières années (entre 1991 et 2001 particulièrement) par de nombreux conflits.

Si certains de ces conflits semblent aujourd'hui circonscrits et en voie d'extinction, des analystes estiment que de 150 à 200 millions d'africains vivent dans des Etats fragiles où les tensions internes pourraient, au cours des 10 prochaines années – si les tendances actuelles se maintiennent - faire éclater une guerre civile. Et au regard de l'actualité politique du continent, aucune région ne semble à l'abri de ce phénomène depuis la fin des années 80.

En effet c'est à partir de la fin de cette décennie que les espaces de conflits prolifèrent et se diffusent à une plus grande échelle. Ils englobent désormais non seulement les zones de « conflits traditionnels » comme la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique mais également le monde sahélien et la côte du Golfe de Guinée, touchant des pays jusqu'alors épargnés comme le Mali, le Niger et la Côte-d'Ivoire.

La fin de la rivalité Est-Ouest, la mondialisation, le développement des réseaux mafieux de trafics d'armes ont sans doute joué un rôle important dans la diffusion de la violence. Il faut souligner, cependant, que des facteurs internes – tels que la crise de l'Etat et de la gouvernance, d'une part et celle de l'économie de rente d'autre part – ont également pesé lourdement dans ces nouveaux développements.

La crise de l'Etat et de la gouvernance

Nombre d'observateurs estiment qu'il n'est pas possible d'appréhender les logiques des conflits africains sans aborder la question de la crise de l'Etat. En effet, la plupart des conflits passés ou actuels se déroulent dans le cadre des « Etats-nations » qui ont beaucoup du mal à émerger ou à se consolider.

S'il est vrai que l'Etat et la nation ne sont pas des phénomènes étrangers à l'Afrique, il est tout aussi juste de relever que « l'Etat-nation » dans sa forme présente est le résultat d'un greffage opéré au cours de la période coloniale. La lecture de l'histoire montre que, dans une grande partie du continent, l'édification endogène de l'Etat a été contrariée par la colonisation qui a fait naître des structures excessivement centralisées et autoritaires.

Et l'indépendance - dans un certain nombre de pays - au lieu de constituer un moment de réintégration de l'appareil étatique dans le corps social africain, va au contraire produire des formes de pouvoir dont la caractéristique principale sera celle de la monopolisation de l'Etat et de toutes les structures s'y rattachant à travers la création de partis uniques. C'est l'époque des régimes incarnés par des hommes forts, civils ou militaires s'appuyant

sur des partis uniques, présentés comme les instruments au service de la cohésion politique, économique et sociale du pays.

Cette monopolisation du pouvoir va s'étendre au domaine économique: l'appareil étatique va s'accaparer le monopole du contrôle de la richesse nationale, allant dans bien des cas au-delà de ses prérogatives institutionnelles et envahissant tous les secteurs. Par répercussion, au niveau social, l'Etat post-colonial va devenir le seul moyen d'ascension sociale. C'est l'époque de l'Etat-Patron embauchant par voie de connaissance ou d'appartenance à un même clan, un même groupe ethnique ou une même région.

Pour des raisons internes et externes, ce système étatique va demeurer prédominant jusque dans les années 1970. D'un côté, au niveau interne, et cela jusqu'au déclenchement de la crise économique des années 70, l'Etat a les capacités d'une certaine régulation institutionnelle ; les différentes politiques redistributives permettant d'acheter une sorte de « paix sociale ». De l'autre côté, au niveau externe, la rivalité Est-Ouest permet d'accepter l'absence de démocratisation des régimes en place.

Ces raisons internes et externes vont cependant connaître de profondes mutations à la fin des années 80. D'une part, la crise des économies africaines s'accroît et entraîne une plus grande paupérisation des populations africaines en général et la réduction des avantages des classes moyennes en particulier. Cette nouvelle réalité va déboucher sur la contestation civile. Régulièrement, des manifestants vont descendre dans les rues africaines pour réclamer la fin des régimes autoritaires et l'amélioration de leurs conditions de vie. D'autre part, avec la fin de la guerre froide, le contexte international va évoluer. Désormais l'aide publique au développement (APD) à destination de l'Afrique ne sera plus octroyée en fonction des rivalités Est-Ouest mais liée à la mise en place de processus de démocratisation, en particulier du multipartisme.

A la fin des années 80, le multipartisme succède donc progressivement au parti unique. Mais sous ce changement apparent se dessinent progressivement trois nouveaux scénarios.

Dans un certain nombre de pays, les changements se mettent en place sans difficulté par voie électorale. Les partis d'opposition fonctionnent sans entraves, la presse est libre. La compétition pour le pouvoir se fait dans une atmosphère transparente et selon une culture de compromis en ce qui concerne les règles institutionnelles. L'alternance se fait dans de bonnes conditions et sans trouble.

Dans une deuxième catégorie de pays, les tensions se renforcent. Les pouvoirs en place multiplient les blocages et empêchent les changements. La stratégie du pugilat et du bras de fer devient la norme : tous les coups sont permis y compris l'invective et la fraude électorale. Les anciens dirigeants se font réélire périodiquement à travers des élections contestées et truquées.

Dans une troisième catégorie de pays, la démocratisation va s'accompagner d'une forte poussée de références identitaires centrées sur l'appartenance ethnique ou régionale. Pour trouver la base populaire qui souvent leur fait défaut, des « hommes politiques » n'hésitent pas dans ces pays à organiser leur discours autour d'une ethnicité parfois réinventée, instrumentalisée, jouant et exacerbant de vieilles rancœurs, réactivant de vieux clivages entre différents groupes sociaux. Dans ces pays, le multipartisme, loin de favoriser la participation citoyenne et l'émergence d'une culture civique, va plutôt contribuer à pérenniser les identifications et les allégeances antérieures, creuser un peu plus le fossé social et déboucher parfois sur la violence.

Pour un certain nombre d'observateurs, ces difficultés sont à mettre sur le dos de l'absence d'une culture démocratique au sein des partis et des pouvoirs. Pour d'autres, les problèmes actuels de fonctionnement démocratiques seraient plutôt la résultante de l'absence de l'Etat de droit, démocratie et Etat de droit étant intrinsèquement liés. Pour d'autres analystes encore, la démocratisation serait tout simplement minée par la pauvreté et la crise des économies. Alors que la croissance économique est l'un des facteurs favorisant la démocratie, les économies africaines n'ont en effet guère progressé depuis deux décennies.

La crise de l'économie

De l'état de sous-développement caractérisé par un manque de moyens financiers et de ressources humaines, l'Afrique est passée au fil des décennies à un état de non-développement caractérisé par la généralisation de la pauvreté, l'effondrement des services sociaux et l'accroissement des inégalités. Ce passage du sous-développement au non-développement s'est fait selon une courbe d'évolution régressive en quatre étapes.

Il y a eu d'abord la période qui va de 1960 à 1970 durant laquelle tout espoir est alors permis. Dans la plupart des pays, le discours politique et économique, qu'il soit d'inspiration libérale ou marxisant, est alors fortement imprégné d'une volonté de s'affranchir du sous-développement. Les taux de croissance sont de l'ordre de 6 à 7%.

Cette décennie sera suivie par celle du mal-développement ou « décennie perdue du développement » qui va de 1970 à 1980. Certes, ici et là, des initiatives économiques – parfois gigantesques – donnent l'illusion d'un certain développement mais déjà pointent à l'horizon les signes du non-développement : gabegie financière, destruction du monde urbain, marginalisation du monde rural, extraversion des économies, accroissement de la dette extérieure, chute des prix des matières premières... Cette période sera également affectée par des facteurs exogènes tels que la détérioration des termes de l'échange, le choc pétrolier, et l'exacerbation de la confrontation Est-Ouest.

A cette décennie, suivra la période du non-développement qui va des années 80 à 1990. Pour des millions d'africains, les conditions de vie vont continuer à se dégrader au cours de cette période caractérisée par la généralisation de la pauvreté, l'effondrement des économies, l'implosion des systèmes sanitaires et éducatifs, la propagation des maladies endémiques et du VIH/Sida.

Progressivement, l'Afrique va devenir la région la plus touchée par la pauvreté. Le nombre d'africains vivant dans le dénuement augmente de deux tiers, alors que l'accroissement moyen n'a pas dépassé un cinquième dans l'ensemble des pays en développement. Cette pauvreté va se traduire par l'augmentation de l'exode rurale et la marginalisation des campagnes. En quelques années, la population urbaine africaine va connaître une augmentation spectaculaire : alors qu'en 1960, il n'y avait sur tout le continent qu'une seule agglomération de plus d'un million d'habitants, à la fin années 80, on dénombre près de 25 centres urbains accueillant plus d'un million d'habitants.

Au cours de la période couvrant la fin des années 80 à 2001, les conflits se propagent partout sur le continent. Les drames succèdent aux drames : génocide au Rwanda, guerres au Burundi, en République Démocratique du Congo, en République du Congo, en Sierra Leone, en Somalie, au Libéria, en Côte d'Ivoire, etc....

Ces guerres vont causer et causent encore aux populations africaines de grandes souffrances et porteront de graves préjudices tant humains que financiers aux pays dont elles sont le théâtre, remettant ainsi en cause les quelques efforts déployés en faveur du développement. L'autre conséquence de ces guerres sera la désorganisation des services de santé et d'éducation par la destruction des infrastructures ou par la compression des dépenses publiques.

Outre ces incidences sociales directes ou indirectes, ces conflits armés auront également des coûts économiques énormes. Ils entraînent la paralysie ou la perturbation des activités économiques de nombreux pays. Leur effet est ressenti par et dans le secteur agricole (exode de paysans, abandon des champs...) et des exploitations (l'activité minière, la production pétrolière, les infrastructures de bases détruites – ponts, routes, centrales électriques, chemins de fer, etc...)

Ils induiront également l'escalade des dépenses militaires au détriment des autres dépenses publiques. Ces dépenses sont estimées actuellement à environ 11 milliards de dollars par an. De par leur ampleur, elles influent négativement sur l'affectation de l'investissement, la balance des paiements et la valorisation des ressources humaines.

II – REPONSES AFRICAINES AUX DEFIS AFRICAINS

2000 – 2010 : décennie de l'amorce de la renaissance africaine ?

Constatant les échecs des différents plans de développement de l'Afrique et les destructions entraînées par de nombreux conflits, un certain nombre de chefs d'Etat africains décident de prendre l'initiative, au cours de l'année 2000, pour sortir le continent de l'impasse de la marginalisation et des conflits. Ainsi, deux projets majeurs continentaux vont voir le jour : l'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). L'idée d'une certaine renaissance africaine est lancée.

1. L'Union Africaine

La naissance de l'Union africaine a été proclamée officiellement le 9 juillet 2002 à Durban. Selon l'Acte constitutif², l'Union est "un projet social et économique qui vise à créer un espace démocratique à travers l'Afrique pour promouvoir le développement économique et pour refléter une identité africaine commune ». Dans l'esprit de ses initiateurs, l'Union africaine ne devrait pas être une simple version remaniée de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)³. Il s'agit de "Bâtir plus qu'une union des Etats, une union des peuples".

L'Union africaine se distingue de l'Organisation de l'Unité Africaine par sa mission mais également par l'ampleur des responsabilités qui lui ont été confiées. Reste à résoudre la question clé des financements. Le budget de fonctionnement de l'organisation panafricaine s'élève à 40 millions de dollars. À titre de comparaison, l'Union européenne (deux fois moins peuplée que l'Afrique) dispose d'un budget d'environ 120 milliards de dollars par an, soit 1,2 % du PNB des vingt-cinq pays membres.

Trois axes majeurs constituent la colonne vertébrale de la vision et du programme d'action de l'Union :

1. La paix et la sécurité. Contrairement à son "ancêtre" l'OUA, l'UA a introduit dans son acte constitutif le droit d'intervenir dans les conflits nationaux ou régionaux, en cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité.
2. Les droits de l'homme et la démocratie. L'Acte constitutif de l'Union affirme clairement que l'un des objectifs majeurs de l'organisation est de « protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de

² http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Acte%20Constitutif.pdf

³ l'OUA que Mwalimu Nyerere qualifiait jadis de syndicat de chefs d'Etat.

l'homme" ainsi que de défendre la démocratie. Les principes de l'Union condamnent et rejettent les changements de régime anticonstitutionnels et prônent le recours aux sanctions en cas de non-respect des principes démocratiques.

3. L'intégration économique. L'UA est un projet d'intégration économique du continent qui au terme de six étapes, en partant des acquis des communautés économiques régionales (CER) actuelles, devrait aboutir à la mise sur pied d'une Communauté économique africaine (CEA).

L'Union africaine : un projet pour la paix

Selon l'Acte Constitutif de l'Union africaine, l'un des objectifs fondamentaux de l'organisation panafricaine est de "promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent". Tout en réaffirmant le sacro-saint principe du "respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats membres", l'Acte pose le "droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité".

C'est dans cet esprit que les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté, lors du lancement de l'Union africaine à Durban, le 9 juillet 2002, le Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité (CPS).

L'idée d'une sécurité collective continentale n'est pas nouvelle en Afrique. Elle remonte aux années 60. A l'époque Kwamé N'Krumah avait déjà proposé la création d'un « African High Command », Haut Commandement Conjoint (Africain). Cette idée ne sera malheureusement pas reprise dans la Charte instituant l'OUA en 1963 ; les pères fondateurs lui préférant une Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage pour répondre au principe de règlement pacifique des différends alors qu'une Commission de défense, prévue par la Charte, devait étudier les voies et moyens de mettre en place un mécanisme rapide et efficace de défense des Etats africains.

Ces deux mécanismes n'ayant pas donné les résultats escomptés, les chefs d'Etat africains, réunis au Caire du 28 au 30 juin 1993, décident de mettre en place un mécanisme pour la prévention, gestion et la résolution des conflits.

L'objectif essentiel assigné au dit Mécanisme est alors de détecter les signes précurseurs des crises, d'harmoniser et de renforcer les capacités africaines en matière de maintien de la paix. Ce Mécanisme est également chargé en cas de conflit, du rétablissement et de la consolidation de la paix en vue de faciliter le règlement du conflit. Cet objectif, s'il était réalisé, devait permettre d'éviter l'éclatement des conflits et, au cas où ceux-ci survenaient, d'empêcher qu'ils ne dégénèrent en conflits intenses ou généralisés. L'OUA pouvait ainsi constituer et déployer des missions civiles et militaires d'observation et de vérification de taille et de durée limitées.

La création du CPS en 2002 marque un tournant dans l'histoire de la gestion des conflits en Afrique. Le CPS constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide visant à assurer une réaction rapide et efficace aux situations de conflits et de crise en Afrique. C'est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Il a pour mission de :

- promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique ;
- anticiper et prévenir les conflits,
- en cas d'éclatement des conflits, de rétablir et de consolider la paix en vue de faciliter leur règlement ;
- promouvoir et mettre en œuvre des activités de consolidation de la paix et de reconstruction après les conflits ;

Le Conseil a donc la responsabilité de veiller à la paix et la sécurité continentales. A cet effet, il approuve les modalités d'intervention de l'Union dans un Etat membre, suite à une décision de la Conférence ; il autorise l'organisation et le déploiement des missions d'appui à la paix .

Le Conseil a le pouvoir de

- de recommander à la Conférence, instance suprême de l'Union le déploiement d'une force militaire dans un État membre, l'intervention dans un Etat membre, lorsque des circonstances graves l'exigent (en cas de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité) ;
- d'imposer des sanctions chaque fois qu'un pouvoir anti-constitutionnel s'installe dans un Etat membre ;
- d'autoriser l'organisation et le déploiement des missions d'appui à la paix ; il élabore les directives relatives à la conduite de ces missions ;
- d'entreprendre des activités de rétablissement et de consolidation de la paix ;
- de mettre en œuvre la politique de défense commune de l'Union
- de mettre en œuvre du Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union ;
- d'assurer l'harmonisation, la coordination et la coopération entre les mécanismes régionaux et l'Union dans la promotion du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.

D'ici 2010, le CPS devrait être doté d'une « force en attente » de 15.000 hommes qui resteront stationnés dans leur pays respectif mais seront mobilisables à tout moment.

La rapidité avec laquelle cette institution a été mise en place est remarquable. En effet, le Protocole adopté à Durban, est entré en vigueur dès le 26 décembre 2003, après avoir reçu les 27 ratifications nécessaires. Ensuite, le 15 mars 2004, conformément aux textes, le Conseil exécutif de l'Union africaine a élu les 15 Etats membres devant siéger au Conseil. Cinq Etat membres, à raison d'un pour chacune des cinq régions (Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique du Nord, Afrique australe et Afrique de l'Ouest), sont élus pour un mandat de trois ans, et les dix autres pour un mandat de deux ans. Deux

mois plus tard, le 25 mai 2004, les travaux du Conseil de paix et de sécurité ont été officiellement lancés à Addis-Abeba en Ethiopie.

Depuis son lancement, le Conseil de paix et de sécurité a suivi l'évolution des événements au Burundi, aux Comores, en Côte d'Ivoire, entre l'Erythrée et l'Ethiopie, en Guinée Bissau, en Guinée équatoriale, au Libéria, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, à São Tomé et en Somalie. Il n'est pas exagéré d'affirmer aujourd'hui que les interventions du Conseil ont permis de juguler certains conflits et de contenir l'extension d'autres.

Au regard de l'action du Conseil de paix et de sécurité, la création de l'Union africaine marque sans doute un tournant dans l'histoire du continent en ce qui concerne notamment la résolution des conflits. Néanmoins, au-delà de sa volonté politique, l'Union africaine reste handicapée dans ses interventions par les ressources limitées à sa disposition, comme l'a démontré la situation au Darfour.

Pour pallier à ce manque de moyens, l'organisation interafricaine s'est engagée dans une dynamique de coopération avec les Nations Unies et d'autres organisations internationales. Cette interaction ne peut être féconde que si elle se réalise dans le respect des priorités définies sur le continent.

Les défis de l'Union africaine

La naissance de l'Union africaine a suscité de nombreux espoirs. Ces premiers pas sont encourageants. L'avenir de l'Union reste cependant lié dans une certaine mesure aux réponses que les africains apporteront aux défis suivants ;

- Le financement de l'Union : dans quelle mesure l'Union parviendra t-elle au fil des années à accroître son autofinancement ?
- L'ancrage de l'Union dans le corps social africain : dans quelle mesure l'Union deviendra t-elle progressivement un projet citoyen, proche des populations africaines ? La réponse à ce défi dépendra en grande partie de l'évolution du Parlement panafricain⁴ (PAP), qui est sans doute l'organe le plus novateur mis en place par l'Union. Cette institution est ouverte aux 53 pays de l'Union. Chaque pays qui signe et ratifie le protocole a droit à cinq députés, dont au moins une femme. Les membres du Parlement panafricain sont choisis au sein des législatures nationales ou autres organes délibérants des Etats membres, compte tenu de la diversité des sensibilités politiques de ces organes.

Pendant ses cinq premières années d'existence, le Parlement fera office d'organe consultatif, l'objectif à terme étant de lui confier les pleins pouvoirs législatifs.

⁴ <http://www.pan-african-parliament.org/index4.htm>

L'inauguration du Parlement panafricain, le 18 mars 2003 à Addis-Abeba, a été accueillie avec enthousiasme sur tout le continent⁵. Forum continental, creuset des sensibilités politiques et nationales des citoyens, le PAP devrait être, à terme, l'organe de contrôle démocratique de l'Union et l'outil approprié garantissant l'implication et la participation des citoyens dans la construction de l'Union.

Toutefois les défis que cette nouvelle institution doit relever sont nombreux : le PAP devra non seulement adopter des lois, mais également surveiller l'application par les Etats africains des normes convenues et intervenir de manière décisive pour défendre les droits de l'homme dans les Etats membres. Selon de nombreux représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), la crédibilité du PAP "dépendra des questions traitées par les parlementaires, des causes dont ils se feront les avocats, des changements qu'ils apporteront dans la vie du commun des mortels en Afrique"⁶.

2. Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)

En Juillet 2001, les Chefs d'Etats africains réunis à Lusaka ont adopté officiellement le document de base contenant la vision, les principes et les priorités du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique⁷ (NEPAD). Ce document affirme que « l'expérience a appris aux dirigeants africains que la paix, la sécurité, la démocratie, une bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et une saine gestion économique sont les conditions préalables indispensables au développement durable »⁸. Il met en avant un triptyque selon lequel paix et sécurité d'une part, bonne gouvernance d'autre part, sont les conditions préalables au développement.

Selon ce document, le NEPAD repose sur le principe d'appropriation par les africains de leur propre développement. Il se présente comme l'expression de la volonté des africains de se mobiliser face aux enjeux et défis qui s'imposent à l'ensemble du continent. Il représente également la volonté de créer un nouveau partenariat avec le monde industrialisé basé sur le respect mutuel et la responsabilité des uns envers les autres afin de remplacer la relation inégale donateur/bénéficiaire. L'idée maîtresse étant que, dans le processus de globalisation des économies, l'Afrique puisse participer pleinement à ces efforts et n'ait plus à se conforter dans une position d'éternel assisté.

Le document définit huit secteurs prioritaires :

⁵ Lors de cette session, Mme Gertrude Mongella (Tanzanie) a été élue Présidente de l'institution. Les autres membres du bureau sont : M. Fernando Dias Van-Dúnen (Angola), M. Mohammed Lutfi Farahat (Libye), Mme Elise Loum (Tchad) et M. Jérôme Sacca Kina Guezere (Bénin). Chacun d'eux siège comme représentant d'une région du continent. Pretoria (Afrique du Sud) abritera le siège permanent du Parlement.

⁶ Cfr Déclaration des ONG africaines à l'occasion de l'inauguration du PAP

⁷ <http://www.nepad.org/2005/fr/home.php>

⁸ Cfr Chapitre relatif aux "conditions requises pour réaliser un développement durable" (paragraphe 71 à 85)

- l'agriculture ;
- la santé ;
- l'éducation ;
- les infrastructures ;
- les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ;
- l'Énergie ;
- l'accès de la production africaine aux marchés des pays du Nord ;
- l'environnement.

Six ans après le lancement du NEPAD quels sont les progrès qui ont été réalisés dans sa mise en oeuvre? Quels sont les obstacles et difficultés rencontrés?

Depuis son lancement, le NEPAD a enregistré des progrès indéniables dans les domaines suivants :

- la mise sur pied d'un mécanisme d'évaluation par les pairs ;
- le lancement d'un programme continental de revalorisation du capital humain ;
- la promotion de programmes favorisant la sécurité alimentaire ;
- la remobilisation de la communauté internationale en faveur de l'Afrique à travers un partenariat renouvelé.

Le mécanisme d'évaluation par les pairs

La bonne gouvernance, qu'elle soit politique, économique ou des entreprises, est au cœur du NEPAD. Dans ce domaine, l'une des innovations majeures apportées par le NEPAD est sans doute la mise en place du mécanisme de révision par les pairs, chargé d'évaluer les résultats des pays membres en matière de gouvernance selon des codes, normes et indicateurs de « bonne gouvernance » préétablis.

La structure de gouvernance de ce mécanisme d'évaluation intra-africaine comprend :

- le Comité des chefs d'Etat et de gouvernement participants – le Forum du Mécanisme d'évaluation intra-africaine ;
- le Groupe de personnalités éminentes nommé par le Forum et chargé de contrôler le processus d'évaluation afin d'en garantir l'intégrité, d'examiner et d'évaluer les rapports et de présenter des recommandations au Forum ;
- le secrétariat du mécanisme qui fournit des services de secrétariat et d'appui administratif et assure la coordination technique et ;
- l'équipe d'examen de la situation du pays, dont les membres sont nommés afin d'effectuer dans le pays une mission visant à dresser le bilan des progrès réalisés et à réaliser des évaluations techniques.

L'évaluation comprend chaque fois cinq étapes :

- analyse de l'environnement de la gouvernance et du développement dans le pays concerné ;
- mission d'évaluation du Groupe de personnalités éminentes dans le pays ;

- établissement des conclusions de la mission et l'examen du projet de rapport avec les représentants du gouvernement du pays concerné ;
- examen des conclusions par les chefs d'État et de gouvernement des pays participants ;
- présentation publique des rapports d'évaluation.

Comme l'a déjà montré le processus d'évaluation mené dans quelques pays déjà, la réalisation d'une évaluation complète et rigoureuse sur le plan technique est un exercice exigeant, tant pour ce qui est du temps à y consacrer que de la nécessité de garantir la solidité et la rigueur d'une analyse fondée sur le principe de la maîtrise nationale. Dans ces quatre cas comme dans d'autres, les évaluations techniques ont été effectuées avec l'aide d'institutions partenaires comme la Commission économique pour l'Afrique (chargée du secteur de la gouvernance et de la gestion économiques) et la Banque africaine de développement – BAD (chargée du secteur de la banque et des normes financières). Les divers organes de l'Union africaine sont, quant à eux, responsables des évaluations dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance politique.

La mise en valeur du capital humain

L'autre chantier majeur sur lequel travaille le NEPAD depuis son lancement est celui de la valorisation du capital humain sur le continent. Au cours des dernières années, des initiatives ont été engagées notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Dans le domaine de la santé, le NEPAD a élaboré un programme fondé sur une approche globale et intégrée dans la recherche de solutions aux problèmes des maladies sur le continent. Ce programme accorde la priorité au renforcement des systèmes et services de santé en vue de fournir des soins équitables reposant sur des pratiques empiriques de santé publique.

La lutte contre le VIH/sida est au cœur de ce programme. A cet effet, un plan a été mis sur pied, axé sur la promotion de l'accès aux soins, le renforcement de l'appui aux systèmes sanitaires et sur de nouvelles approches visant à promouvoir la formation et la rétention de professionnels de santé. Ce plan invite les pays africains à accroître leurs ressources budgétaires consacrées à la santé afin d'atteindre l'objectif des 15 % énoncés dans la Déclaration d'Abuja sur le VIH/sida, la tuberculose et d'autres maladies infectieuses, adoptée le 27 avril 2001⁹.

Dans le domaine de l'éducation, les défis que doit relever le NEPAD sont également multiples quand on sait que plus de 40 millions d'enfants en âge scolaire - dont 60 % de filles - sont exclus de l'école, qu'un enfant sur deux n'achève pas la totalité du cycle primaire et que la fuite des cerveaux est un problème général.

Le programme d'éducation du NEPAD comprend entre autres priorités l'éducation pour tous, l'harmonisation des programmes d'études, le développement de centres d'excellence en matière d'études supérieures et d'une infrastructure en matière de science

⁹ http://www.ei-ie.org/ef aids/d/abuja_declaration_20010515_f.doc

et de technologie. Ce programme cherche aussi à réduire la fracture numérique entre l'Afrique et le reste du monde. Un projet de e-Ecoles est actuellement en cours d'exécution. Il devrait permettre à la majorité des écoles africaines d'avoir accès aux NTIC d'ici 10 ans.

La sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire est l'autre priorité majeure du NEPAD. A cet effet, un plan d'action structuré autour des axes suivants est en cours d'exécution :

- la réduction de la précarité du milieu rural ;
- l'amélioration de la productivité ;
- la recherche et la formation.

Depuis le lancement du NEPAD, plusieurs gouvernements africains se sont engagés à consacrer 10% de leurs budgets nationaux à ce secteur. Un Plan d'action de la capacité de production de l'Afrique¹⁰ a été lancé avec l'appui de plusieurs institutions internationales. L'objectif principal de ce plan est de promouvoir l'agro-industrie ainsi que d'autres activités industrielles en renforçant les avantages comparatifs de chaque sous-région.

Le partenariat avec les pays développés

Si le NEPAD est une initiative africaine affirmant l'appropriation par les africains de leur développement, il constitue également une affirmation de la nécessité de bâtir un nouveau partenariat entre l'Afrique et la Communauté internationale. Celle-ci a d'ailleurs bien accueilli le lancement du NEPAD.

En effet, dès juin 2002, un Plan d'Action des pays du G8 pour l'Afrique¹¹ a été élaboré. Cette décision a été suivie par l'adoption la même année, par les Nations Unies, d'une résolution de soutien au NEPAD¹². Cette résolution demandait à la communauté internationale de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines afin d'aider les pays africains à mettre en oeuvre le NEPAD notamment par :

- l'augmentation du montant de l'APD afin qu'elle atteigne 0,7 % de leur produit national brut (PNB) ;
- l'adoption d'une solution durable au problème de l'endettement extérieur des pays très endettés d'Afrique ;
- la plus grande ouverture des marchés aux produits exportés par les pays africains, dans le cadre de la Déclaration ministérielle de Doha¹³;

¹⁰ http://ec.europa.eu/comm/development/body/eu_africa/docs/cairo_fr.pdf

¹¹ http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/plan_d_action_pour_l_afrique_du_g8_-_rapport_de_mise_en_oeuvre_des_representants_personnels_pour_l_afrique.html

¹² <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/538/32/PDF/N0253832.pdf?OpenElement>

¹³ http://www.wto.org/French/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm

- l'octroi aux exportations des pays les moins avancés d'un accès en franchise de droits de douane et hors quota ;
- l'encouragement et la facilitation de la réalisation en Afrique d'investissements par leurs entreprises privées ;
- la canalisation des ressources financières, techniques et autres dans les secteurs prioritaires du Nouveau Partenariat, en particulier ceux de l'infrastructure, des services de santé, de l'éducation, de l'eau et de l'agriculture.

On peut affirmer que, dans une certaine mesure, cet appel a été entendu en ce qui concerne l'augmentation de l'aide publique. En effet, l'APD à destination de l'Afrique, qui avait diminué au cours des années 90 tombant de 26 milliards 620 millions de dollars en 1990 à 16 milliards 380 millions de dollars en 2000, a rebondi au cours des deux dernières années, passant à 17 milliards 729 millions de dollars en 2001, puis à environ 18 milliards 615 millions de dollars en 2005.

Ces nouveaux flux d'APD vers l'Afrique ont été orientés vers un certain nombre de secteurs critiques, en particulier ceux de la santé et de l'éducation. Dans le secteur de la santé, par exemple, plusieurs pays du Nord ont annoncé des contributions dans le domaine de la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme par l'intermédiaire du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et d'autres programmes multilatéraux et bilatéraux.

Dans le secteur de l'éducation, un certain nombre de pays partenaires ont annoncé des contributions dans le cadre de l'initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous dans le but d'élever les taux de scolarisation primaire dans les pays où ces taux sont très faibles.

L'augmentation du volume de l'APD s'est accompagnée de l'adoption de mesures visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Plusieurs faits importants sont intervenus dans ce domaine. Certains pays donateurs ont pris des dispositions pour délier leur aide. Les principales catégories d'aide non liée comprennent l'aide à la balance des paiements, l'annulation de la dette et l'aide sectorielle, les projets d'investissement, le soutien aux matières premières, les services commerciaux et l'assistance aux organisations non gouvernementales.

Problèmes et contraintes

Avec la progression de la mise en oeuvre du NEPAD, quelques problèmes et contraintes ont commencé à émerger. Les questions suivantes font particulièrement planer une ombre sur les efforts des pays africains en faveur de la mise en oeuvre du NEPAD.

Le premier est d'ordre organisationnel et tient à la faiblesse du lien existant entre le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en oeuvre et les communautés économiques régionales.

Le deuxième problème tient à la faible capacité institutionnelle nécessaire pour planifier et exécuter des programmes de développement aussi bien au niveau des pays que des

régions. La question des capacités des institutions africaines – les gouvernements, les CER, etc – à animer ce processus demeure un défi majeur.

L'autre question fondamentale est celle de l'intégration au niveau national des plans indicatifs du NEPAD dans des domaines aussi prioritaires que l'agriculture, la santé, l'éducation, le développement des capacités, l'eau et l'assainissement, la science et la technologie.

Le quatrième problème concerne l'insuffisance des campagnes nationales de sensibilisation au NEPAD. Bien que basé sur le principe de l'appropriation des peuples africains de leur développement, le NEPAD n'est pas encore bien compris par les populations africaines.

Le cinquième problème a trait à l'insuffisance des ressources financières. L'ensemble des besoins exprimés par le NEPAD en terme d'infrastructures par exemple suscite une interrogation quant à leur financement.

La sixième question est liée à la nature du nouveau partenariat que cherche à instaurer le NEPAD. Il serait naïf d'ignorer le caractère asymétrique des relations internationales dû essentiellement aux capacités contrastées en matière de développement économique. Dès lors, se pose la question de la mise en œuvre d'un partenariat basé sur le partage et l'équilibre des intérêts et la maximisation des intérêts communs.

Cela ne va pas sans poser des problèmes notamment dans les secteurs du commerce et de l'aide. Bien que les pays africains aient été les principaux bénéficiaires de la récente augmentation de l'APD, cette aide demeure modeste comparée aux énormes subventions agricoles qui sont versées aux agriculteurs des pays développés. Des progrès restent également à faire en ce qui concerne l'accès aux marchés et dans d'autres domaines comme ceux relatifs aux droits de propriété intellectuelle ou qui touchent au commerce et la santé publique.

III – REPONSES DE L'EUROPE

Depuis sa création en 1957, l'Europe des Six, devenue par la suite l'Union européenne (UE), s'est préoccupée de mettre en place un dispositif de coopération avec les pays d'Afrique en particulier et les pays en développement (PED), en général. Après les indépendances de ces derniers, les deux conventions de Yaoundé, suivies des quatre conventions de Lomé, vont régir le partenariat entre l'Europe et les Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

Loin d'être négligeable, le bilan de cette coopération toutefois apparaît contrasté. Tirant les enseignements de ses points forts et de ses insuffisances, l'accord de Cotonou¹⁴, entré en vigueur en avril 2003 et qui concerne la moitié des Etats de la planète, tente de poursuivre ce partenariat unique au monde sur des bases rénovées, notamment dans les domaines commercial, financier et politique. Mais, d'ores et déjà, sa mise en oeuvre se heurte à de réelles difficultés, qui suscitent des interrogations sur l'ambition des objectifs affichés.

Après avoir brièvement rappelé l'historique de la coopération entre la Communauté économique européenne (CEE) et les Etats ACP, nous examinerons les caractéristiques fondamentales de l'accord de Cotonou, avant de soulever les principales innovations qu'il présente, ainsi que les éléments de consolidation et d'amélioration des acquis des conventions antérieures.

Nous présenterons également quelques réflexions liées à la mise en pratique de la coopération européenne et quelques recommandations pour tirer pleinement parti des expériences passées.

1. De Lomé à Cotonou

Quatre grandes étapes caractérisent l'histoire des relations entre la CEE et les Etats ACP : la première est la convention d'application du Traité de Rome ; la seconde concerne les conventions de Yaoundé ; la troisième, les conventions de Lomé ; la quatrième, la convention de Cotonou.

Au moment de la signature du Traité de Rome, la France, la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas obtiennent de leurs partenaires, que la constitution du Marché commun ne compromette pas les relations entretenues jusque là avec les colonies et territoires d'Outre-Mer. Bien qu'il n'existe pas, à ce moment-là, de définition d'une véritable politique de coopération et de développement, un pont est désormais jeté entre l'Europe en formation et les pays d'Outre-mer en pleine période de décolonisation.

¹⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12101.htm>

C'est ainsi que le Traité de Rome s'accompagne, dès le départ, d'une convention de mise en oeuvre prévoyant un système unilatéral d'association entre la Communauté et les pays et territoires d'outre-mer de ses Etats membres.

Cette association vise à assurer des relations suivies dans deux grands secteurs : l'aide et le commerce. En 1958, le premier Fonds Européen de Développement (F.E.D) est créé. Les principaux Etats bénéficiaires seront les possessions coloniales des 6 premiers Etats membres de la CEE.

Elles se composent alors :

- du Congo et du Ruanda-Urundi pour la Belgique ;
- de la Somalie pour l'Italie ;
- de la Nouvelle-Guinée pour les Pays-Bas ;
- de l'Afrique occidentale française (Dahomey, Guinée, Côte d'Ivoire, Mauritanie, Niger, Sénégal, Soudan, Haute-Volta) ;
- de l'Afrique équatoriale française (Cameroun -territoire sous mandat, Tchad, Moyen Congo, Gabon, Oubangui-Chari) ;
- des autres territoires français (République autonome du Togo, Madagascar, Comores, Polynésie française).

Au début des années 60, un grand nombre de ces pays et territoires d'outre-mer accèdent à l'indépendance. Ce changement de statut va impliquer la modification de la nature de leurs relations avec la CEE. Les 6 et 7 décembre 1961, se tient alors à Bruxelles une conférence entre les "Six" et un grand nombre de pays africains.

Les négociations engagées à partir de ce moment vont conduire par étapes successives, à une association toujours plus profonde et plus large qui ira des accords de Yaoundé à ceux de Lomé.

La signature des conventions de Yaoundé I (1963) et Yaoundé II (1969) avec 18 Etats marque le début du partenariat Europe-ACP, avec la mise en place d'institutions paritaires sur une base contractuelle. Leur champ d'action concerne alors essentiellement le commerce et la coopération financière et technique.

L'élargissement de la Communauté de 6 à 9 membres le 1er janvier 1973 (entrée du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni) va conduire à la nécessité de conclure un arrangement plus formel avec les pays indépendants du Commonwealth et à élargir la base géographique des accords aux Caraïbes et au Pacifique.

Le 28 février 1975, une nouvelle convention est ainsi signée à Lomé (Togo) avec 46 pays ACP (Afrique - Caraïbes - Pacifique). La convention de Lomé I prend alors la suite des conventions de Yaoundé et inaugure une politique de coopération d'une autre dimension.

A l'époque, et dans le contexte international de la guerre froide, la convention de Lomé apparaît comme un modèle de solidarité Nord-Sud fondé sur le partenariat. Elle met en place un système de préférences commerciales non réciproques pour les exportations des

pays ACP vers la CEE, ainsi qu'un système de stabilisation des recettes d'exportations agricoles (STABEX) - dispositif de compensation du déficit des recettes d'exportation des pays ACP lié aux fluctuations des cours mondiaux et des taux de change.

Le 31 octobre 1979, les neuf Etats membres de la Communauté vont signer avec leurs 58 Etats partenaires (ACP) la nouvelle convention de Lomé (Lomé II) dont la nouveauté principale sera l'introduction du Système de stabilisation de recettes d'exportation de produits miniers (SYSMIN), un système conçu pour rétablir la viabilité du secteur minier dans les Etats ACP. Le montant de ce Fonds européen de développement s'élève à 5 700 millions d'écus. La plupart des nouveaux pays ACP sont d'ex-PTOM, on y trouve le Cap-Vert, les Comores, Djibouti, Dominique, Kiribati, la Papouasie - Nouvelle Guinée, Ste Lucie, São Tomé et Príncipe, les Seychelles, les îles Salomon, le Surinam, Tuvalu et le Zimbabwe.

Quelques années plus tard, le 8 décembre 1984, la troisième Convention de Lomé (Lomé III) est signée entre les dix Etats membres de la Communauté (l'Espagne et le Portugal n'adhèrent à la CEE qu'après la signature de la Convention) et 65 partenaires ACP dont les nouveaux sont : Antigua et Barbuda, Belize, le Mozambique, St Christophe et Nevis, St Vincent et les Grenadines, Vanuatu auxquels se joigne l'Angola (devenu indépendant après la signature de la Convention).

Les principales innovations de cette nouvelle Convention sont les suivantes:

- développement plus autonome, autocentré des Etats ACP ;
- recherche d'une plus grande efficacité de l'aide communautaire, notamment à travers l'exercice de programmation des actions thématiques pour la préservation des grands équilibres naturels, en particulier la lutte contre la sécheresse et la désertification, des possibilités accrues pour les investissements privés,
- expansion des secteurs de la pêche et des transports maritimes ;
- coopération culturelle et sociale ;
- l'accent est mis sur l'homme dans tous les efforts et les activités de développement, et sur le respect de sa dignité.

L'enveloppe financière du 6ème Fonds européen de développement s'élève à 7 400 millions d'écus.

Cinq ans plus tard, le 15 décembre 1989, une nouvelle convention - la convention de Lomé IV – est signée entre l'Europe des douze et 69 Etats ACP : la République dominicaine, Haïti et la Namibie rejoignant le groupe des Etats ACP. Le 7ème FED se monte à 10.800 millions d'écus.

Cette dernière convention introduit notamment une ligne d'appui à l'ajustement structurel, un chapitre spécifique concernant la dette des Etats ACP, ainsi que bien d'autres aspects nouveaux concernant plus particulièrement : la coopération culturelle et sociale, le développement des activités de services, la protection de l'environnement (auquel est consacré un titre nouveau), la promotion et l'aide au financement des investissements, la valorisation sur place des matières premières produites, notamment par le développement

d'activités de transformation, de commercialisation, de distribution et de transport, le renforcement des dispositions relatives aux droits de l'homme et l'ouverture à des formes de coopération décentralisée.

Signée pour dix ans (avec révision du protocole financier au bout de 5 ans), la convention de Lomé IV sera exécutée dans un contexte international dominé par la crise économique des pays africains, l'ouverture de l'Europe de l'Est et la création, le 1er janvier 1993, du grand marché commun européen.

Dix ans plus tard, en 1995, le contexte international ayant subi de fortes changements, la Commission européenne décide de lancer un processus de consultation sur la coopération européenne et les pays ACP. Cette consultation aboutira à l'adoption d'un « Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat »¹⁵. Publié en novembre 1996, le Livre vert conclut sur la nécessité de maintenir la coopération UE/ACP, mais dans un cadre à la fois rénové et élargi. Lancées à partir des conclusions contenues dans ce document, des négociations entre les deux parties s'ouvrent à Bruxelles le 30 septembre 1998, pour aboutir à la signature, le 23 juin 2000, d'un nouvel accord entre les 15 pays de l'UE et 77 pays ACP, à Cotonou.

2. L'accord de Cotonou

L'accord de Cotonou, conclu pour vingt ans, prévoit une clause de révision tous les cinq ans et un protocole financier pour chacune de ces périodes quinquennales. Dans ses principes, il introduit des évolutions significatives, qui constituent dans certains domaines une véritable rupture avec les conventions de Lomé.

Le nouvel accord pose le principe qu'un dialogue politique régulier doit favoriser la cohérence et la pertinence des stratégies de coopération UE/ACP. Il doit permettre d'aborder toutes les questions d'intérêt mutuel, dont certaines ont été explicitement introduites dans le texte : consolidation de la paix et prévention des conflits, migrations internationales, entre autres. L'Assemblée parlementaire paritaire est appelée à jouer un rôle particulièrement important dans ces domaines. Par ailleurs, l'accord de Cotonou conditionne le maintien de la coopération au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Il introduit la notion de « bonne gestion des affaires publiques », dont le non-respect peut entraîner des mesures de suspension de la coopération.

C'est dans le domaine commercial que l'accord de Cotonou innove le plus par rapport aux conventions antérieures. En effet, dans le cadre des conventions de Lomé, la coopération commerciale avait essentiellement pris la forme de tarifs douaniers préférentiels accordés aux produits des pays ACP. Or, ce dispositif, outre le fait qu'il n'avait pas toujours convaincu de son efficacité, ne pouvait perdurer, n'étant plus compatible avec les nouvelles règles du commerce international adoptées sous l'égide de l'Organisation

¹⁵ http://ec.europa.eu/comm/development/body/publications/l-vert/lv_fr.htm

Mondiale du Commerce (OMC). Ainsi, avec l'accord de Cotonou, l'objectif affiché est de promouvoir l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, en leur permettant de renforcer leurs capacités de production et d'attirer les investissements privés, en assurant la conformité du dispositif avec les règles de l'OMC, tout en tenant compte la disparité des niveaux de développement. S'agissant des modalités et des procédures, le texte prévoit, dans un premier temps, la conclusion d'accords de libre-échange - ou accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et des sous-ensembles de pays ACP constitués en zones douanières.

La rationalisation de la coopération financière constitue également l'une des avancées majeures de l'accord de Cotonou. Afin de remédier à l'éparpillement des ressources du FED entre une multitude d'instruments aux programmations et aux procédures différentes (dons, prêts spéciaux, ajustement structurel, etc.), qui caractérisaient les conventions de Lomé, la totalité des fonds disponibles est désormais dispensée par deux structures seulement. Le Fonds de soutien au développement à long terme permet de financer un large éventail d'opérations : projets sectoriels, infrastructures, allègement de la dette, aide humanitaire, etc. Quant à la facilité d'investissement, gérée par la Banque européenne d'investissement et dotée de 2,2 milliards d'euros, elle marque l'engagement de l'UE en faveur du secteur privé, ce qui constitue un tournant dans sa stratégie de coopération. Jusqu'alors, en effet, les concours européens en faveur de l'investissement privé représentaient moins de 1 % des subventions du FED. L'accord de Cotonou prévoit également d'associer davantage les pays bénéficiaires à l'élaboration de la programmation afin que ces derniers s'approprient les objectifs de développement.

Autre innovation importante, le nouvel accord introduit une marge de flexibilité dans la gestion de l'aide financière. Dans l'ancien dispositif, une aide programmable était allouée à chacun des Etats ACP en deux tranches dont la première, qui représente 70 % de l'enveloppe totale, était acquise une fois pour toutes. Désormais, la procédure de programmation sera assortie de réexamens réguliers et permettra une adaptation continue de la stratégie d'appui en fonction des performances et des résultats obtenus, ainsi que de la situation économique et politique dans chacun des pays bénéficiaires. Enfin, le protocole financier de Cotonou marque la disparition du STABEX et du SYSMIN, jugés inefficaces. Ils sont toutefois remplacés par une compensation financière additionnelle au coup par coup, qui permettra aux pays exportateurs de faire face aux fluctuations conjoncturelles des marchés internationaux de produits de base.

Au-delà des trois principaux volets (politique, commercial et financier), l'accord de Cotonou comporte des dispositions novatrices en matière de «développement participatif» et de lutte contre la pauvreté. Il cherche, en effet, à ouvrir davantage le partenariat aux acteurs de la société civile : ONG, acteurs économiques, fondations publiques et privées. Dans cette optique, il ne s'agit pas seulement de les consulter mais aussi et surtout de les impliquer dans les différents stades du processus de décision. Par ailleurs, le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté. L'approche retenue intègre le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Un ensemble d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs doit permettre d'évaluer de manière systématique les résultats obtenus dans ce domaine.

3. Quarante-cinq ans de partenariat : bilan

Les accords UE/ACP constituent un modèle unique de coopération internationale. Il n'existe en effet aucun autre équivalent d'un partenariat Nord/Sud entre des ensembles géographiques représentant la moitié des Etats de la planète. Par ailleurs, l'originalité majeure des accords UE/ACP réside dans l'idée de partenariat, qui confère une égalité entre les parties signataires. Le respect de leur souveraineté et de leurs intérêts mutuels est incarné par des institutions paritaires : un Conseil annuel des ministres UE/ACP qui arrête les grandes orientations, dont le Comité des Ambassadeurs assure la préparation et le suivi. Ce dernier est assisté dans sa tâche par des sous-comités spécialisés. Des parlementaires des pays ACP et du Parlement européen se réunissent deux fois par an au sein d'une assemblée paritaire, qui joue un rôle consultatif. Enfin, son aspect multidimensionnel constitue une autre caractéristique de ce partenariat. L'UE ne s'est pas contentée d'être un bailleur de fonds pour les pays ACP puisqu'elle a également tenté de promouvoir leur développement en mettant en place un système spécifique d'échanges commerciaux.

Il reste cependant plusieurs ombres au tableau :

- L'aide financière n'a pas toujours été efficace. Sur un plan quantitatif tout d'abord, seulement 40 % des ressources disponibles au titre du FED ont été dépensées, le montant cumulé du reliquat s'élevait à près de 10 milliards d'euros à la fin des années 90. Le même problème se pose également pour les accords de Cotonou : en effet, sur un montant total de 13,5 milliards d'euros disponibles pour le 9^{ème} FED, moins de 10 % seulement avaient été décaissés au 31 décembre 2004. La lenteur des décaissements s'explique certes en partie par l'insuffisance des capacités institutionnelles des Etats ACP, qui ne leur permettent pas de gérer un tel apport financier, mais également par l'extrême complexité des procédures et la lourdeur des circuits de décision. Quant aux fonds effectivement versés, ils n'ont pas toujours répondu aux objectifs fixés, selon les conclusions de plusieurs évaluations de projets réalisés sur le terrain. Les conditions de mise en oeuvre des projets – décidés depuis Bruxelles – n'ont pas facilité leur appropriation par les pays bénéficiaires, compromettant ainsi leur pérennité, faute de moyens suffisants de fonctionnement et de maintenance.

- Au niveau commercial, force est de constater que la part des pays ACP dans le marché communautaire a même fortement diminué, passant de 6,7 % en 1975 à 2,7 % en 1995. Les avantages de ce régime se sont en effet érodés au fil des négociations commerciales internationales, qui ont abouti à une baisse généralisée des droits de douane. La moyenne des droits de douane pour les produits industriels a été ramenée de 10,4 % à 6,4 % par les accords de Tokyo puis à 3,6 % par ceux de Marrakech, suite aux négociations menées dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et, désormais, de l'OMC.

4. La nouvelle stratégie de l'Union

Avec l'élargissement de l'Union aux pays de l'Europe centrale et orientale, le débat sur une nouvelle harmonisation de la politique de coopération européenne a été relancé.

Il faut d'emblée rappeler que certains de ces nouveaux Etats membres de l'Union avaient déjà une tradition établie de coopération avec des pays africains notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture.

Dans ces différents secteurs, les pays africains accueillaient régulièrement des techniciens, des formateurs et des enseignants originaires des pays de l'Europe centrale et orientale. En même temps, ces derniers accueillaient dans leurs institutions de formation des étudiants africains. Il existait également une tradition de coopération dans le domaine militaire. Certains pays de l'Afrique australe vivant sous la menace militaire du régime d'apartheid avaient régulièrement recours à la coopération militaire des pays de l'Est. Il faut cependant noter que ces relations n'étaient construites ni sur une approche globale du développement ni autour d'instruments financiers bien définis.

La nouvelle stratégie européenne vise à réunir en une approche cohérente les 26 politiques de développement actuellement menées par les pays européens et la Commission. Elle cherche également à favoriser l'appropriation de l'aide par les pays africains eux-mêmes.

Selon le document officiel de la Commission intitulé « La Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique », la nouvelle politique de l'Union a un double objectif : « apporter à l'UE un cadre global, intégré et à long terme pour la gestion de ses relations avec le continent africain et, être la réponse de l'UE au défi de voir l'Afrique reprendre le chemin du développement durable et atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) pour l'année cible de 2015 ».

Le premier volet de cette stratégie est centré sur la coordination et la cohérence des "aides" européennes en direction de l'Afrique afin d'en augmenter l'efficacité. Le deuxième volet s'articule autour des domaines considérés comme préalables à la réalisation des OMD définis par les Nations unies (promotion de la paix et de la sécurité, soutien à une gouvernance légitime et efficace, mise en place d'un environnement économique favorable).

La nouvelle approche devrait privilégier le dialogue entre l'UE et les institutions panafricaines, notamment avec l'Union Africaine et les communautés régionales telles que la CEDEAO, la CEMAC, etc. Les principes d'égalité, de partenariat, d'appropriation, de subsidiarité, de solidarité et de dialogue devraient devenir la règle dans les rapports euro-africains. Sur le plan financier, le document préconise une augmentation des "flux d'aide vers l'Afrique", une approche coordonnée, la transparence, la prévisibilité et une participation directe aux budgets des pays africains.

5.La stratégie conjointe UE-AFRIQUE

Les négociations institutionnelles UE-AFRIQUE en vue de l'élaboration d'une nouvelle stratégie conjointe ont été lancées en 2006. Depuis une dizaine de commissaires européens ont déjà fait le voyage en Ethiopie, siège de l'Union africaine. Paix et sécurité ; gouvernance et droits de l'Homme ; intégration régionale et commerce sont les trois thématiques au cœur des discussions sur la nouvelle stratégie conjointe.

Concernant la paix, les questions suivantes ont été déjà examinées:

- Quels sont les défis à l'établissement d'une paix durable sur le continent africain ?
- Quelle serait la valeur ajoutée d'une stratégie conjointe Europe-Afrique ?
- Comment renforcer et mieux soutenir les efforts de l'Union africaine dans ses efforts de développement d'une nouvelle architecture de paix et de sécurité ?

Les défis suivants concernant la gouvernance ont été également déjà abordé lors des différentes sessions: Quelle vision commune des défis liés à la gouvernance mondiale ? Quelles stratégies et actions mettre en oeuvre afin d'améliorer la gouvernance économique ? Comment le dialogue sur les questions liées aux droits de l'homme en Europe et en Afrique ? Quelles initiatives pour mettre fin au trafic illégal des biens culturels africains? Quelle approche commune par rapport à la notion de « fragilité des États » ?

Dans le sillage de ces discussions, les présidents José Manuel Barroso pour la Commission européenne et Alpha Oumar Konaré pour la Commission de l'Union africaine ont lancé un programme de soutien au développement opérationnel et institutionnel de l'Union africaine (55 millions d'euros), applicable dès janvier 2007.

A terme, une Initiative gouvernance, en lien avec le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs accepté par 26 pays, devrait aussi être adoptée.

En ce qui concerne le développement, les négociations et discussions ont touché des questions aussi diverses que l'éducation et la santé, genre, jeunes et enfants), la nécessité de développer les infrastructures, l'emploi et la sécurité alimentaire, le financement du développement et la dette ; les migrations et le changement climatique.

Les échanges ont abouti en juillet 2006 à l'établissement d'un partenariat sur les infrastructures, qui correspond aux projets du Nepad.

IV – DIX DEFIS ET CHANTIERS EN PERSPECTIVES

Au regard des mutations en cours actuellement sur le continent africain (avènement de l'Union africaine et du NEPAD), des lignes d'orientations de la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique et des questions en discussions dans le processus d'élaboration de la stratégie conjointe, il nous semble possible de dégager quelques axes d'action prioritaires qui pourraient contribuer à rendre plus efficace la coopération euro-africaine.

1. Restaurer la paix

Comme le souligne l'Acte Constitutif de l'Union Africaine, il ne saurait y avoir de développement durable sans paix. Dans le domaine de la restauration/construction de la paix, des actions pourraient être articulées autour des priorités suivantes :

- le développement de capacités institutionnelles à l'échelon régional et sous-régional, pour prévenir les conflits par la médiation, l'observation ou d'autres stratégies ;
- l'élaboration d'un cadre conjoint et d'un plan conjoint Afrique/Europe de renforcement des capacités africaines chargées de mener des opérations de maintien de la paix ;
- la création d'une force continentale d'intervention rapide réellement formée, disposant d'une structure de commandement cohérent, d'un financement et d'un mandat permanents, susceptible d'intervenir en cas de risque de conflit (les interventions légères et précoces sont plus efficaces que des interventions lourdes et tardives) ;
- le renforcement et le développement de capacités d'appui humanitaire, de sécurité et de reconstruction, dans le contexte d'opérations complexes de maintien de la paix ;
- la création d'un mécanisme international de justiciabilité des dirigeants nationaux ;
- le développement d'une diplomatie préventive s'appuyant sur des réseaux d'observation et d'alerte que constitue par exemple la société civile.

2. Protéger les droits de l'homme

Les systèmes de sécurité et de justice doivent, tous deux, respecter les droits de l'homme et mettre en place des mesures destinées à protéger l'identité et les droits des citoyens.

Pour favoriser la durabilité de la paix, il importe notamment de promouvoir la formation aux droits de l'homme de la police, des militaires et de tous les individus chargés de la sécurité.

Il est tout autant fondamental de développer les activités visant à :

- intégrer les standards internationaux des droits de l'homme dans les législations nationales ;
- établir ou renforcer la protection légale des droits des femmes, enfants, handicapés et autres personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques ;
- encourager le rôle des ONG dans la protection des droits de l'homme ;
- renforcer les mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme : à ce niveau, il faudrait promouvoir un processus d'échange d'expériences entre la Cour européenne des Droits de l'Homme et la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;
- favoriser la création d'une fonction de Commissaire aux droits de l'Homme.

3. Renforcer le pouvoir judiciaire

Si l'acceptation de l'idée d'Etat de droit semble acquis sur le continent, l'indépendance du pouvoir judiciaire demeure relative dans certains pays où les ingérences politiques restent courantes et où certains membres de la profession juridique en poste sont amenés à obéir aveuglément au pouvoir plutôt qu'à défendre les principes constitutionnels et les droits des citoyens. En outre, un certain nombre de pays conservent des législations qu'il faut moderniser pour les rendre conformes aux dispositions institutionnelles conçues pour protéger la liberté et les droits des individus. D'une façon générale, dans une grande partie de l'Afrique, où l'exécutif détient souvent un pouvoir disproportionné, l'amélioration des systèmes judiciaires demeure un défi majeur. D'où l'importance cruciale de programmes d'appui au développement d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial en mesure de susciter la confiance des citoyens.

Il s'agit ici de soutenir tous les efforts visant à approfondir les réformes juridiques et judiciaires, plus précisément toutes les mesures visant à assurer l'autonomie du pouvoir judiciaire, à protéger ce dernier des pressions ou interférences extérieures et à moderniser le fonctionnement de la justice. Si la justice doit fonctionner indépendamment de toutes les institutions chargées du maintien de l'ordre, il importe également qu'elle reçoive un financement indépendant. Il est tout aussi fondamentale que les réformes judiciaires soient accompagnées de réformes dans d'autres secteurs clefs, tels que les forces de police et le bureau du procureur.

4. Renforcer le rôle de la société civile

La consolidation de la paix ne peut être l'œuvre exclusive de l'Etat. Elle suppose l'élargissement d'un espace civique où un large éventail d'organisations de la société

civile, allant des instituts de recherche à des structures traditionnelles en passant par les organisations de jeunesse, de femmes et de défenses des droits de l'homme, puissent nouer des alliances avec les pouvoirs publics et le secteur privé.

La démocratie et la bonne gouvernance ne peuvent se concevoir sans une société civile active et vigilante. Ce n'est pas un hasard si les pays africains qui semblent plus avancés dans la voie de la démocratisation, comme le Sénégal et l'Afrique du Sud, comptent des sociétés civiles parmi les plus développées du continent.

A ce niveau, il serait essentiel de :

- favoriser la mise sur pied d'un programme de formation des jeunes et notamment de jeunes dirigeants africains : la jeunesse est l'avenir de la gouvernance en Afrique et il faut qu'elle soit associée à tous les efforts ;
- promouvoir le dialogue avec le Conseil Économique et Social des Nations Unies (ECOSOC) ;
- favoriser la mise sur pied d'une base de données des ONG africaines.

5. Renforcer les capacités des parlements

Pendant plusieurs décennies, les africains ont payé un prix élevé pour l'absence d'une gouvernance démocratique dans de nombreux pays du continent. C'était l'époque où certains dirigeants rejetaient toute idée de démocratie plurielle. Aujourd'hui, il est désormais acquis que l'institutionnalisation de la démocratie parlementaire est l'unique voie vers la stabilité.

Néanmoins, si dans certains pays l'alternance et les règles démocratiques fonctionnent sans difficulté, dans d'autres, les parlements et les parlementaires doivent encore conquérir leur indépendance et affirmer leur rôle de contrepoids au pouvoir exécutif. Dans l'ensemble, le fonctionnement efficace des parlements est également compromis par le manque de ressources, l'insuffisance des compétences techniques, une culture démocratique peu développée et une expérience limitée du pluralisme politique.

Deux chantiers nous semblent stratégiques à ce niveau :

- renforcer les capacités humaines et institutionnelles des parlements africains pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs principales fonctions. Les efforts pourraient à ce niveau être concentrés autour de deux axes majeurs : la facilitation de l'accès à la formation aux parlementaires et à leur personnel d'appui et le financement de la mise en place des ressources institutionnelles d'appui (bases de données et bibliothèques parlementaires) ;
- appuyer le développement institutionnel du Parlement panafricain notamment en favorisant l'échange et la coopération entre le PAP et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen.

6. La réforme de l'administration

Dans la plupart des pays africains, la réforme de la fonction publique est essentielle pour l'amélioration du fonctionnement de l'administration. Cette amélioration passe notamment par la lutte contre la corruption, la formation et la décentralisation.

La corruption est l'un des fléaux qui minent certaines administrations africaines. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, il s'agit d'apporter l'appui nécessaire aux instruments de lutte contre ce fléau – comme les commissions de lutte contre la corruption – et aux changements visant à réduire la motivation et les possibilités de corruption, à la mise en place de programmes nationaux de lutte contre la corruption validés par les Etats, la société civile et adoptés par les parlements .

Le renforcement des compétences administratives pourrait se faire par la mise sur pied d'un institut interafricain de la gouvernance. Cet institut sans mur, fondé sur l'échange d'expériences et le travail en réseau, pourrait s'adresser aux cadres politiques et administratifs du niveau local, national et régional déjà confirmés ainsi qu'aux dirigeants sociaux. Il pourrait dispenser une formation d'un an, combinant travail sur place et séminaires collectifs sur le terrain, amènerait les cadres à se frotter à d'autres traditions administratives, à d'autres manières de penser, à d'autres logiques et pourrait déboucher sur un certificat d'aptitude qui représenterait aussi pour la population une garantie de compétence. On pourrait ainsi espérer constituer en 20 ans un réseau de compétences, un vivier d'expériences et une école africaine de pensée sur la gouvernance. L'idée d'ouvrir cette formation continue aux responsables politiques contribuerait aussi à résoudre certains obstacles à l'alternance politique : faute de statut et de sécurité économique en cas de défaite, les responsables s'accrochent par tous les moyens à leur pouvoir.

La décentralisation peut être un moyen d'introduire la démocratie dans la vie de tous les jours et au niveau le plus proche des populations mais également une voie pour améliorer la prestation et l'accessibilité aux citoyens des services comme le crédit, la santé et l'éducation et la réalisation d'investissements dans des équipements comme les routes et l'alimentation en électricité, toutes choses qui accroissent la participation de la population à la vie économique et sociale.

Beaucoup de pays africains ont déjà expérimenté la décentralisation. Malheureusement parfois cette décentralisation ressemble plutôt à une simple déconcentration administrative. Il n'est pas rare en effet qu'un Etat ait décentralisé les responsabilités sans décentraliser les moyens fiscaux correspondants. De ce fait, les villes et districts ruraux ont peu de ressources propres et dépendent, pour leur fonctionnement et plus encore pour leurs investissements, de l'Etat ou de l'aide internationale.

Il serait utile de :

- accompagner les processus de décentralisation en favorisant des démarches qui renforcent le rôle et les compétences des pouvoirs locaux ;
- soutenir les démarches de mobilisation des acteurs locaux et des ressources locales ;
- favoriser l'émergence des réseaux d'autorités locales et la création d'un cadre Europe-Afrique de réflexion, de dialogue, de concertation des autorités locales ;
- encourager la formation des acteurs locaux.

7. L'intégration régionale

Le débat sur l'intégration est récurrent en Afrique depuis l'indépendance. De nombreux regroupements régionaux sensés la mettre en œuvre ont été mis sur pied depuis (CEAO, CEDEAO et UEMOA en Afrique de l'Ouest, UDEAC en Afrique Centrale, SADEC en Afrique Australe, EACSO à l'Est).

Ces organisations, qui ont connu des fortunes diverses, ont en commun les limites suivantes :

- l'intégration s'est faite souvent à partir du haut ;
- la non prise en compte des autres dimensions de la vie (culturelles, humaines, sociales etc.) ;
- la faiblesse de leur marge d'évolution car les États n'ont cédé aucune parcelle de leurs prérogatives.

Depuis le lancement de l'Union africaine et du NEPAD, un effort immense a été entrepris pour repenser l'intégration africaine. L'intégration présente de nombreux avantages. Outre l'élargissement des marchés régionaux au-delà des marchés nationaux souvent restreints, elle peut permettre de réduire les coûts de la mise en place d'infrastructures essentielles, comme les transports, les communications, l'énergie, les systèmes d'approvisionnement en eau et la recherche scientifique et technologique, qu'un pays ne peut souvent financer à lui seul. En même temps, l'intégration peut faciliter les investissements à grande échelle en renforçant l'attrait que présentent nos économies et en réduisant les risques.

Sa mise en œuvre demeure cependant limitée par plusieurs défis. Parmi les plus importants, on peut citer l'instabilité politique et la mauvaise gouvernance qui ont marqué l'histoire de nombreux pays, la faiblesse et la diversification insuffisante des économies nationales, l'absence d'infrastructures fiables de routes, de télécommunications et d'énergie, la volonté politique insuffisante, des mauvaises politiques économiques dans certains cas, la multiplicité de nombreuses organisations d'intégration régionales qui concourent aux mêmes objectifs, le paiement irrégulier des contributions financières aux budgets des institutions, la non implication de la société civile dans le processus d'intégration.

Ces défis pourraient trouver des réponses à travers :

- une meilleure articulation entre les différentes communautés régionales ;
- la promotion de politiques macro-économiques régionales concertées ;
- le renforcement des mécanismes d'intégration ;
- l'implication des parlements, de la société civile et du secteur privé.

8. Atténuer l'impact du VIH/sida sur la gouvernance

La pandémie de VIH/sida qui ravage l'Afrique menace gravement le développement du continent. Les chiffres sont alarmants : avec 15 millions d'Africains décédés depuis l'apparition du VIH/sida, l'Afrique est de loin le continent le plus affecté par le virus, la région subsaharienne en tête. En 2003, selon l'Onusida 1, 26,6 millions de personnes vivant au sud du Sahara étaient atteintes (dont 1 million âgé de 15 à 24 ans), soit les trois quarts des malades dans le monde¹⁶.

Dans 29 pays africains, où la prévalence dépassait 2 % en 1997, la population devrait diminuer de 8 % en 2020 du fait des décès liés au sida. Parmi ces décès, les travailleurs expérimentés et qualifiés sont très touchés. Dans le secteur de l'éducation de certains pays, la mortalité des enseignants est si élevée qu'il n'est pas possible d'en former de nouveaux. Complétant ces chiffres alarmants, le dernier rapport de l'Onusida¹⁷ souligne qu'en 2010, on prévoit 20 millions d'orphelins en Afrique subsaharienne. Les orphelins pourraient représenter jusqu'à 10 % de la population dans certains pays africains vers 2010.

Au regard des ravages que provoque le sida, il est évident que la lutte contre la pandémie est devenue une, voire la priorité de l'Afrique. De nombreuses initiatives telles que le Partenariat international contre le sida en Afrique¹⁸, créé en 1999, ont été lancées ces dernières années pour aider les États africains dans la mise en œuvre de politiques spécifiques de santé. Néanmoins, un effort concerté s'avère nécessaire pour allouer davantage de ressources à la prévention et au traitement du VIH/Sida en Afrique. Dans le cas contraire, la pandémie aura des répercussions sans précédent sur le bien-être humain, mais aussi sur le développement économique et sur l'éradication de la pauvreté.

La lutte contre la maladie est également une affaire de gouvernance et de prise de conscience générale des politiques et de la population. Vu l'ampleur du défi, il s'agit ici d'agir vigoureusement pour atténuer l'impact du VIH/Sida sur les structures institutionnelles, notamment :

- en consacrant davantage de ressources à la lutte contre la maladie notamment en renforçant le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ainsi que les autres actions multilatérales et bilatérales ;

¹⁶ Sur ce total, seulement 30 000 Africains auraient accès au traitement antirétroviral qui a permis de réduire considérablement le nombre de décès du sida dans les pays développés.

¹⁷ http://www.unaids.org/en/HIV_data/2006GlobalReport/2006-GR_fr.asp

¹⁸ <http://www1.worldbank.org/education/adultoutreach/Doc/JC410-AfrPartn-F.pdf>

- en améliorant l'accès dans les pays africains aux soins, à des médicaments et traitements à un prix abordable, et en mobilisant les fonds supplémentaires nécessaires à cet effet ;
- en créant des mécanismes permettant à l'ensemble de la société de se mobiliser contre l'épidémie (mobiliser les opinions publiques africaines par des campagnes de préventions) ;
- en créant des mécanismes de protection et de prise en charge des enfants orphelins et vulnérables du VIH/Sida.

9. Le dialogue sur les migrations

Le dialogue euro-africain sur les migrations et les réfugiés a connu ces dernières années une nouvelle impulsion suite aux différents événements tragiques impliquant des jeunes africains cherchant à rejoindre au risque de leur vies les côtes européennes. . Des deux côtés, il est aujourd'hui généralement admis que les guerres et surtout la pauvreté constituent des causes majeures des flux migratoires. La plupart des pays africains émetteurs de flux migratoires sont, en effet, confrontés à un sous-développement aigu, accentué par une surpopulation relative et une raréfaction des ressources notamment financières. C'est cette situation qui incite nombre de citoyens à partir vers les pays riches où ils espèrent trouver du travail. L'objectif étant, pour nombre d'entre eux, de pouvoir entretenir leur famille restée au pays. L'émigration représente donc souvent une question de survie économique.

Dans ce domaine, il importe également de traiter les questions liées à :

- l'intégration des migrants : au cours de son histoire, l'Europe a été au cœur de nombreux flux migratoires (émigrations et immigrations). Le potentiel et l'apport culturel, économique et social des migrants à la construction des sociétés européennes est néanmoins un élément souvent peu valorisé. La reconnaissance de cet apport ainsi que des politiques d'intégration des migrants, basées sur l'égalité des chances, est un facteur important du renforcement de la cohésion sociale des États européens.
- le co-développement : depuis quelques années, le mot co-développement est entré dans le vocabulaire du dialogue Nord-Sud sur les migrations. Par co-développement, on entend désormais toute aide au développement, quelle qu'en soit la nature et quel que soit le secteur dans lequel elle intervient, qui implique des migrants, quelles que soient les modalités de cette implication. Cela signifie en particulier que le co-développement ne concerne pas seulement les migrants qui souhaitent rentrer au pays pour y réaliser un projet de réinsertion, mais tout autant, et même bien davantage, ceux qui, durablement établis en Europe, souhaitent néanmoins faire bénéficier leur pays d'origine de leurs compétences et savoir-faire, ainsi que de leurs capacités d'investissement.

Pour relever les différents défis liés à l'intégration des migrants et au co-développement, les mesures suivantes pourraient être prises :

- poursuivre et renforcer l'appui aux initiatives de développement des migrants
- encourager la reconnaissance par les gouvernements des organisations des migrants comme acteurs du développement et comme partenaires des politiques de coopération et de développement, avec comme conséquence une égalité d'accès, comme toutes autres structures de développement, aux financements de la coopération au développement ;
- appuyer les partenariats avec les associations des migrants et les intégrer à la conception et la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée ;
- favoriser et soutenir les initiatives de coopération décentralisée impliquant les migrants ;
- favoriser l'accès au crédit des migrants par la mise sur pied d'instruments financiers adéquats ;
- contribuer à la mise en place de circuits financiers fiables pour la collecte de l'épargne des migrants et sa valorisation dans les pays d'origine ;
- favoriser la création de dispositifs d'appui et d'accompagnement ;
- contribuer à l'intégration d'un volet Migration – co-développement dans les politiques européennes ;
- favoriser la mise sur pied d'un dialogue interrégional au niveau institutionnel pour assurer la concertation avec les pays d'origine et l'ensemble des acteurs concernés ;
- favoriser le développement de politiques d'immigration garantissant les droits économiques, sociaux et l'accès à la citoyenneté des migrants.

10. Le dialogue sur la dette et l'accès aux marchés

La question de la dette africaine revient régulièrement dans les rencontres euro-africaines. Pour de nombreux pays africains, elle demeure une préoccupation majeure et un obstacle au développement. En 1980, les pays africains consacraient 7,2% de leurs recettes d'exportation pour le service de la dette ; en l'an 2000 ce pourcentage a évolué pour atteindre 12,8% .

Selon une étude récente de la CNUCED, l'Afrique a reçu entre 1970 et 2002, 540 milliards de dollars environ en prêts mais bien qu'elle ait remboursé près de 550 milliards de dollars en principal et intérêts, elle affichait encore un encours de dette de 295 milliards de dollars fin 2002. Les chiffres sont encore plus déconcertants pour l'Afrique subsaharienne, qui, ayant reçu 294 milliards de dollars en prêts et remboursé 268 milliards de dollars en service de la dette, reste cependant débitrice de quelques 210 milliards de dollars. La conclusion du rapport est que cela équivaut à un transfert inverse de ressources en provenance du continent le plus pauvre du monde.

Les préoccupations africaines sont partagées par certains dirigeants européens. Si cette question n'est pas résolue, « aucun des objectifs de développement du Millénaire ne sera réalisé en Afrique non seulement au cours des 10 prochaines années, mais au cours des 100 prochaines années », a déclaré ainsi M. Gordon Brown, Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni.

Si les africains parlent plutôt d'annulation de la dette, nombre de décideurs européens préfèrent parler d'allègement de la dette. Le problème est que ces mesures d'allègement ne touchent pas souvent l'encours, ni ne permettent de diminuer le service de la dette et n'apporte rien comme recette additionnelle aux budgets des Etats.

Les défis que pose cette question sont multiples.

Il s'agit à la fois de :

- revoir de fond en comble les politiques d'emprunts extérieurs des pays africains et l'utilisation de ceux-ci ;
- réduire au minimum le recours aux emprunts extérieurs en mobilisant l'épargne intérieure par une politique fiscale appropriée ;
- mettre en place des mécanismes visant à stabiliser les prix des matières premières et des produits de base (constitution de cartels des pays producteurs, négociation d'accords internationaux de stabilisation des prix sous l'égide du système des Nations Unies, etc.). Cela permettra d'augmenter les recettes d'exportation tout en limitant l'épuisement des richesses naturelles et en préservant l'environnement ;
- accélérer l'intégration économique des pays africains afin de réduire leur dépendance extérieure, créer les conditions d'un marché régional capable de soutenir une industrialisation régionale ;
- pourvoir à la création de zones monétaires viables dans les différentes régions du continent ;
- favoriser l'ouverture des marchés du Nord aux produits africains.

V – VERS UN SUIVI PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE

Les relations entre l'Union européenne et l'Afrique se trouvent sans doute à un tournant historique. D'une part, l'Afrique se relève doucement de ses blessures et d'autre part, l'Union a renouvelé sa volonté politique d'inscrire l'Afrique au cœur de ses préoccupations.

Au-delà de ces nouvelles réalités et mutations, il importe aujourd'hui de mettre en place ou de renforcer les mécanismes de contrôle politique et budgétaire parlementaire des relations euro-africaines.

Pour favoriser une bonne mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne en faveur de l'Afrique, ce contrôle pourrait s'articuler autour des axes suivants :

- un contrôle parlementaire annuel de l'avancement de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie. Chaque année, l'Union africaine et l'Union européenne seraient appelées à présenter un rapport unique au parlement panafricain, au parlement européen ainsi qu'à l'Assemblée parlementaire ;
- la création d'une commission mixte comprenant des membres du Parlement panafricain, du parlement européen et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe chargée de suivre la coopération euro-africaine ;
- une information régulière des parlements nationaux et régionaux de l'état d'avancement de la mise œuvre des activités décidées dans le cadre de la nouvelle stratégie ;
- la promotion de l'échange d'information entre les parlements nationaux a ce sujet
- l'organisation dans tous les parlements nationaux d'ateliers d'information sur la nouvelle stratégie ;
- la mise en place au sein des parlements nationaux de commissions chargées de suivre la mise en œuvre de la stratégie et d'adresser des recommandations aux organes compétents ;
- le contrôle des opérations financières par les commissions budgétaires.

FICHE TECHNIQUE

Rédaction : David Gakunzi
Relecture : Elaine Carvalho

David Gakunzi
Centre Nord-Sud du Conseil de Europe
Av. República, n. 15, 4º
1050-185 Lisboa
Portugal
Tel : +351 21 358 40 30
Fax : + 351 21 358 40 72
nscinfo@coe.int
www.nscentre.org