



Suite à l'interview avec l'ancien représentant de l'Union africaine à l'Union européenne, S.E. l'Ambassadeur Mahamat Saleh Annadif, Europafrrique a posé les mêmes questions à M. Philippe Darmuzey, Chef d'unité "Questions et institutions panafricaines, gouvernance et migration" à la Commission européenne. Sa réponse écrite à paraître le 29 juillet 2010 dans le Numéro 36 du e-bulletin Europafrica (en version anglaise) ainsi que sur le site Europafrrique.net.

Europafrrique: Quelle est selon vous la principale valeur ajoutée de la stratégie commune par rapport aux autres partenariats stratégiques de l'Afrique, avec la Chine par exemple ?

M. Darmuzey: Comparaison n'est pas raison. Le partenariat stratégique Afrique-UE est sans équivalent dans le monde. C'est le moment de le rappeler trois mois avant la tenue du troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des deux continents qui se tiendra en Libye en novembre prochain. On peut compter fermement sur les Leaders européens (27) et africains (53) pour ne pas manquer ce rendez-vous stratégique des deux continents. Ce sera l'occasion, en dépit, voire à cause, du contexte mondial de crise, d'offrir au milliard et demi d'habitants qui peuplent les 80 pays européens et africains, une perspective politique et des réponses communes aux défis présents et futurs.. C'est la nouveauté fondamentale de nos nouvelles relations et la valeur ajoutée majeure de la stratégie commune Afrique-UE : les crises internationales, les divergences sur un dossier ou sur un pays, ou un conflit ne sont plus des causes de rupture, mais objet de dialogue entre partenaires matures. Naturellement nous ne sommes pas toujours d'accord, mais nous discutons franchement et les 'obstacles' et 'irritations' ne prennent pas le pas sur les intérêts mutuels des deux groupements continentaux qui traitent désormais sur un pied d'égalité même si nos relations demeurent asymétriques au plan des moyens et des structures. Le Sommet de novembre sera celui d'un message de réponse aux crises des Leaders à leurs citoyens. Il offrira le forum le plus attendu pour une rencontre décisive entre l'Afrique facteur de croissance pour l'Europe et l'Europe facteur de croissance pour l'Afrique à travers ses entreprises et ses investissements. Le chantier de nos relations est suffisamment vaste pour occuper tous ses ouvriers à plein temps dans les années à venir. Peu de temps reste à consacrer à ce que les autres partenaires font mieux ou moins bien que nous sur leur propres chantiers. Il faut saluer le fait que l'Afrique ait diversifié ses partenaires et que d'autres acteurs émergents, dont la Chine, le Brésil et l'Inde, contribuent aux efforts internationaux pour le développement des infrastructures et des capacités africaines ; ceci est dans l'intérêt de tous, y compris l'Europe. Ces nouveaux acteurs ont tous leur apport singulier et parfois concurrentiel, mais souvent complémentaire. Mais il n'y a pas de doute qu'une meilleure coopération trilatérale permettrait de renforcer la coordination, la cohérence et l'efficacité de nos initiatives respectives.

Il reste que le partenariat Europe-Afrique est le chantier le plus ambitieux, le plus complet, le plus ouvert. Mais ses réalisations à court terme sont encore insuffisamment connues ou expliquées car leur cadre est innovateur, complexe et multiforme.

- **Un nouveau départ au-delà des limites géographiques et des domaines de coopération du passé**

M. Darmuzey: Le partenariat stratégique Afrique-UE transcende les schémas et les stéréotypes du passé, tout en reconnaissant l'interdépendance politique, économique et géostratégique des deux continents. Celle-ci leur interdit la rupture et leur impose de s'allier dans l'intérêt mutuel de leurs peuples. Il constitue un nouveau départ pour deux groupes de partenaires naguère dispersés à travers des relations fragmentées, divisées et concurrentes.

La stratégie commune décidée à Lisbonne offre un cadre unique dans son approche fondée sur des valeurs partagées, le principe d'égalité s'exprimant notamment à travers un dialogue politique renforcé. Les relations entre l'Europe et l'Afrique vont désormais "au-delà" du continent africain : elles couvrent toutes les questions internationales et les défis mondiaux; 'au-delà' des questions de développement : elles ne sont plus caractérisées par la dépendance de l'aide et l'unilatéralisme de la relation donateur-bénéficiaire ; et 'au-delà' des institutions (exécutives) qui les structurent : elles donnent une place prioritaire et sans réserve aux acteurs multiples de la société civile, du secteur privé et à la représentation démocratique des peuples symbolisée par les liens maintenant très forts entre le Parlement Panafricain et le Parlement Européen.

C'est un partenariat aux multiples facettes avec ses huit domaines d'action : paix et sécurité; gouvernance démocratique et droits de l'homme; commerce, intégration régionale, infrastructures; Objectifs du Millénaire pour le Développement; énergie; changement climatique; migration, mobilité, emploi; sciences, Technologie de l'Information et des Communication et espace. Nul autre partenariat avec l'Afrique n'entretient un faisceau aussi riche et varié de coopération, combinant les niveaux local, national, régional, continental et mondial.

- **La dimension continentale reflète l'émergence de l'UA et l'élargissement de l'UE**

M. Darmuzey: Nul autre partenariat ne couvre la dimension continentale que l'Union Africaine et l'Union Européenne ont développée et partagée en se fondant sur leurs processus d'intégration politique et économique respectifs. Cette relation de continent à continent est sans équivalent car elle relie deux groupes de pays représentant presque la moitié des membres des Nations Unies, organisés autour de leurs deux Unions politiques. La valeur ajoutée de cette diversité politico-culturelle est indiscutablement supérieure aux inconvénients que comporte la multiplicité des acteurs à coaliser. Mais il y a un prix élevé à payer par rapport à d'autres processus décisionnels mettant en relation l'Afrique et un Etat partenaire unique dont le drapeau et les interventions sont plus visibles et les conditionnalités moins explicites bien que réelles.

- **Une ambition stratégique commune**

M. Darmuzey: À travers la stratégie commune et son plan d'action triennal, l'Europe et l'Afrique se sont données une véritable ambition stratégique à long terme dont le dialogue politique est l'outil le plus abouti avec des résultats considérables. Il porte autant sur les questions politiques et les réponses aux défis communs à l'échelle mondiale tels que les crises, la sécurité, le terrorisme, mais aussi le changement climatique, l'accès et la sécurité énergétique, la nouvelle gouvernance mondiale et le rôle futur de l'Afrique dans les instances multilatérales (G8, G20, ONU). Dans le domaine de la paix et de la sécurité, ce dialogue systématique, institutionnalisé et régulier a désormais atteint une maturité qui permet d'aborder la question des crises, des conflits et des liens entre la sécurité et le développement en Afrique et en Europe sans les obstacles idéologiques, les sensibilités et les immobilismes du passé. Le dialogue, progressivement dépouillé des formalités et davantage porté vers l'action (dans ce domaine, l'appui financier de l'UE se monte à 1 milliard € pour la période 2008-2013), s'est

aussi élargi aux questions de politiques sectorielles et aux domaines nouveaux de coopération que le plan d'action 2008-2010 couvre déjà, par exemple : la science et les avancées technologiques; la Société de l'information; les questions de migration, de mobilité et d'emploi; la gouvernance démocratique et les droits de l'homme. Le plan d'action 2011-2013 que les Chefs d'Etat adopteront au Sommet de Novembre, poursuivra ces avancées en les ciblant mieux, mais sans exclure de nouvelles initiatives porteuses d'une valeur ajoutée.

Sur la question de la valeur ajoutée du partenariat avec l'Europe, L'ambassadeur Annadif notait que l'action de la "Chine est axée sur un certain nombre de secteurs prioritaires et «visibles» par les populations, principalement les infrastructures, et ceci sans conditionnalités, contrairement à la coopération avec l'Europe. Je voudrais recadrer ce débat un peu biaisé à l'aide de quelques données indiscutables. L'UE déploie sa coopération au développement en Afrique à travers des financements très majoritairement sous forme de dons, très peu sous forme de prêts. L'UE a fourni € 19 milliards d'Aide Publique au Développement (APD) à l'Afrique en 2008. Même si le volume de l'aide de la Chine à l'Afrique s'est beaucoup accru, il demeure bien en deçà des niveaux de l'UE. Bien que la Chine ne fournisse pas de données chiffrées, si l'on annualise ses engagements souscrits au FOCAC 2006, dont le Plan d'action couvre la période 2007-2009, son APD envers l'Afrique semble être d'environ \$2 milliards par an. Le Plan d'action 2010-2012 du FOCAC 2009 suggère des engagements plafonnés à 4 milliards US\$ par an. On doit donc conclure que les volumes d'aide de l'UE restent au moins 5 fois supérieurs à ceux de la Chine.

Quant aux infrastructures fournies par la Chine, on ne peut que se réjouir qu'elles soient « visibles » par les populations africaines. L'Europe, longtemps majoritaire dans ce secteur, reste très présente avec des engagements financiers toujours considérables à hauteur de 5.6 milliards € rien que pour la période du 10^{ème} FED (2008-2013). Mais, à la demande de l'Afrique, elle a diversifié les domaines de partenariat et appuie de plus en plus souvent directement les budgets africains. Cette aide budgétaire, couvre par exemple les dépenses de santé, d'éducation ou les plans de réforme économique décidés par le pays. Ainsi un hôpital ou une école inscrits au budget national peuvent sortir de terre avec l'aide de l'UE, mais sans que le label européen ne soit visible au citoyen ordinaire. Néanmoins, ils représentent des investissements essentiels pour le développement futur de l'Afrique. Sur le site internet commun www.africa-eu-partnership.org, il est possible de naviguer à travers les multiples actions concrètes et visibles engagées depuis le Sommet de Lisbonne dans les 8 domaines de coopération évoqués ci-dessus.

Passons maintenant au commerce UE-Afrique, son volume global en 2009 était d'environ 209,2 milliards €, contre 62,5 milliards € pour le commerce Chine-Afrique. Ici encore, le commerce UE-Afrique, toujours au premier rang, demeure 3 à 4 fois supérieur au commerce Chine-Afrique, malgré la rapide croissance de ce dernier. De plus, l'accès au marché en exonération de droits tarifaires accordé par la Chine aux PMA d'Afrique est de 60% d'ici 2010 et s'accroît jusqu'à 95% "progressivement" (pas d'indication de date). Comparativement, l'accès au marché en exonération de droits tarifaires accordé par l'UE aux PMA d'Afrique est d'ores et déjà de 91,3%.

En 2007 les européens ont invité la Chine au Sommet UE-Afrique. Lors du Sommet Chine-Afrique de 2009, les européens n'ont pas été invités. L'Europe accepte désormais de parler, de manière franche et transparente, de ses faiblesses et de ses forces, y compris avec les autres partenaires de l'Afrique. Est-ce que la réciprocité est vraie ? Visibilité, conditions : pourquoi ne pas y regarder de plus près et à trois ?

La conclusion, notait l'Ambassadeur Annadif, est qu'il faut placer chaque partenariat dans son contexte spécifique et celui de la mondialisation : nous sommes d'accord.

Europafrique : Comment évaluez-vous l'impact de la stratégie commune Afrique – UE sur le renforcement des relations entre les deux continents ?

M. Darmuzey: A Lisbonne, nous avons pris ensemble un nouveau départ, et du bon pied ; la stratégie commune a permis aux deux partenaires continentaux d'aborder ensemble des réponses crédibles aux défis du 21ème siècle et aux enjeux de la nouvelle donne internationale, de ses nouveaux acteurs et de la nouvelle gouvernance mondiale dont la crise a montré l'urgente nécessité. L'Afrique et l'Europe ont multiplié les contacts politiques que leur poids intercontinental cumulé leur suggère : des prises de position communes dans les instances des Nations Unies ou les grandes conférences mondiales, qu'il s'agisse du Changement climatique avant Copenhague et probablement sur ses suites; des Objectifs du Millénaire sur lesquels nous œuvrons ensemble à une Déclaration commune autour de la réunion à haut niveau de New York en septembre et sur d'autres thèmes à venir qui sont à l'ordre du jour de nos huit partenariats.

Avec la Stratégie commune Afrique-UE, **l'Europe a élevé l'Afrique au rang de ses partenaires stratégiques** (l'UE n'a engagé que 7 autres partenariats privilégiés de ce type, tous avec des Etats individuels). La création du Service européen d'action extérieure renforcera encore cette dynamique. Le cadre institutionnel de nos relations anticipait déjà cette évolution, avec l'ouverture à Addis Abeba en 2008 de la première Délégation 'intégrée' de l'UE auprès de l'UA. Ce pari politique sur l'avenir a déjà permis à l'UE d'apporter un appui rapproché à l'UA pour renforcer son action politique sur le continent et sur la scène mondiale. La reconnaissance du niveau continental et de l'Union africaine dans la révision des dispositions politiques de Cotonou est une avancée considérable, décidée en juin 2010 grâce à la concertation permanente établie par la Stratégie commune. Outre les réunions paritaires des institutions (voir les réunions des deux Comités Politique et Sécurité et les réunions annuelles des deux Commissions ci-après) les contacts formels et informels entre experts, diplomates et ministres se sont développés. Un exemple très significatif est l'invitation fréquente qui est faite désormais par le groupe Afrique du Conseil UE au bureau des ambassadeurs africains à Bruxelles. SE l'Ambassadeur Annadif y a accompagné ses pairs africains à plusieurs reprises et une pratique réciproque s'est établie à Addis Abeba où l'Ambassadeur Koen Vervaeke, Chef de la Délégation de l'UE est régulièrement entendu par ses homologues du Comité des représentants permanents de l'UA. Les relations permanentes et structurées entre le Parlements Panafricain et le Parlement européen, leur interaction avec les parlements nationaux et avec les exécutifs politiques UE-UA sont un apport décisif et réussi, malgré les obstacles et le peu de moyens initiaux.

De nombreuses **initiatives concrètes** ont été engagées avec succès. Nous les affichons régulièrement sur le site officiel du partenariat (cf. ci-dessus). On cite souvent les multiples actions autour de l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) qui sont visibles sur le terrain et soutenues financièrement par un instrument phare la Facilité de Paix africaine (APF). Mais beaucoup d'autres sont en cours et promises au succès pour autant qu'elles combinent une volonté politique commune, un clair leadership africain et des capacités adéquates pour les mettre en œuvre.

Au sein de la Commission européenne l'impact de la Stratégie commune a été profond et durable. L'Afrique n'est plus un domaine réservé aux "développeurs". Une nouvelle culture interservice s'est établie entre 25 Directions Générales qui n'avaient traditionnellement pas l'Afrique dans leur mandat. La 4ème réunion des deux Commissions à Addis Abeba en juin dernier a reflété cette évolution illustrée par la présence des Présidents Barroso et Ping et de 18 commissaires, tous impliqués concrètement dans l'évaluation des activités et la sélection des priorités qui remonteront au prochain Sommet. Les commissaires Barnier (marché intérieur), récemment à Addis et Piebalgs (Développement) fin juillet au sommet UA de Kampala, ont poursuivi cette intensification des contacts. Par contraste, la réorientation des différents cadres et instruments et de coopération avec l'Afrique gérés par la Commission

européenne et prévue par la stratégie commune est encore trop peu avancée. Mais elle a effectivement démarré, notamment dans le cadre des exercices de programmation du FED. Le principe d'appropriation et de cogestion de la coopération avec les partenaires africains (pays et régions) implique un volontarisme actif des partenaires africains dans ce processus qui ne peut être unilatéralement réformé par les responsables européens et qui est en place jusqu'en 2013.

Au-delà des institutions, l'impact de la Stratégie commune est encore insuffisant. L'engagement des Etats membres des deux côtés n'est pas encore à la hauteur de l'ambition du partenariat, de même que l'émergence très tardive des Communautés Economiques Régionales africaines qui sont un maillon essentiel dans la stabilité et l'intégration économique et politique de l'Afrique. Du côté de l'UE, le cadre de la Stratégie commune demande davantage d'engagement pour avancer dans la division du travail, la cohérence des politiques et la coordination avec un gain élevé en terme de visibilité et d'impact politique pour la "famille UE". Du côté africain, le débat sur l'intégration politique, institutionnelle et économique doit avancer : il est important pour la réalisation du plan d'action Afrique-UE que soit mieux appliqué le principe de subsidiarité qui détermine quelles actions sont mieux réalisées au niveau continental (UA) ou régional (CER); il s'agit aussi de doter les institutions africaines (CUA, Parlement Panafricain, Cours, Agences) des compétences, capacités et ressources nécessaires.

Enfin, la place de **la société civile et du secteur privé** n'est pas encore à la hauteur des ambitions de Lisbonne et du potentiel qu'offre la Stratégie. Les sociétés civiles des deux continents sont encore trop en retrait et la complexité et l'asymétrie de leur représentation ne leur a pas encore permis d'imprimer la dynamique souhaitée. Les institutions ne peuvent pas et ne doivent pas se substituer aux acteurs de la société civile; elles peuvent les appuyer. A la veille du troisième Sommet, le grand nombre d'évènements conjoints en préparation impliquant les acteurs non institutionnels (Jeunesse, Forum de la société civile, Organisations syndicales, Exposition culturelle, réseau Nyerere universitaire, Recherche et société de l'information, Forum des affaires et divers évènements liés au secteur privé) montrent cependant que la dynamique se poursuit et va s'accélérer.

Europafrique : Quels sont selon vous les principaux défis du Sommet de Tripoli pour la stratégie commune (aux niveaux politique et institutionnel)?

M. Darmuzey: De Lisbonne à Syrte, l'ambition politique de la Déclaration de Lisbonne ne doit pas être oubliée. Beaucoup d'innovations principales du partenariat sont encore sous-utilisées. Syrte offre une occasion majeure de corriger ces faiblesses et d'accélérer les initiatives concrètes: au plan politique, il existe un champ d'action très large à exploiter dans notre coopération dans les instances multilatérales à New York, à Genève, et dans les fora internationaux. Le Sommet de Libye sera un test de notre capacité à convertir les intentions en positions communes Europe-Afrique entre l'évènement OMD de New York et celui de Cancun sur le changement climatique. Un autre défi sera de mettre davantage la société civile et le secteur privé au cœur de l'action. Enfin, le troisième Sommet devra considérer quelques nouveaux domaines prometteurs d'intérêt mutuels pour l'Afrique et l'Europe, tels que les énergies renouvelables.

Au-delà des défis communs, il y a un défi propre à l'Afrique: dans un partenariat égalitaire et sans tabou, l'UE ne peut livrer sa part que si l'Afrique prend pleinement et effectivement sa responsabilité en retour. Il s'agira donc pour l'Afrique de parler d'une seule voix afin de construire une alliance crédible (New York, Cancun, Vienne) avec l'EU dans un contexte où l'intérêt mutuel clairement exposé remplace la relation d'assistance du passé.

Le prochain Sommet se tiendra dans un contexte mondial fortement marqué par l'impact de la crise financière, les suites de la crise alimentaire (déjà souligné par SE M.S. Annadif), les

développements autour des catastrophes économiques, climatiques et environnementales. Cela aura une influence sur le ciblage des sujets de discussion pour les Leaders africains et européens. Il est clair que la croissance économique, la création d'emploi, l'intégration, l'investissement et la participation du secteur privé s'inviteront à la table des Chef d'Etat.

Enfin se pose la question du fonctionnement institutionnel du Partenariat Stratégique Afrique-UE. Il est important d'adapter l'architecture de mise en œuvre de la Stratégie commune et du plan d'action: du côté africain, la Commission de l'UA n'a pas à elle seule la capacité que requiert la mise en œuvre de tous les volets du partenariat. Elle doit poursuivre sur la voie déjà engagée d'une meilleure optimisation des capacités avec les institutions telles que la Commission Economique pour l'Afrique (UNECA), la Banque Africaine de Développement (BAD) et l'Agence de coordination et de mise en œuvre NEPAD. L'Union Africaine s'est également lancée dans le chantier indispensable de la subsidiarité et d'une meilleure division du travail entre les organisations régionales (CER) et sous-régionales d'une part, et la Commission de l'UA, d'autre part.

Reste la question de "la mise en place progressive d'un programme de soutien financier panafricain" (texte de la stratégie commune), communément désigné sous le terme d'"enveloppe panafricaine". Il faudra sur ce point poursuivre avec franchise l'exercice commun engagé en Octobre 2009 lors d'un séminaire conjoint sur les ressources allouées à la Stratégie Commune. Se sont révélées à cette occasion les limites d'une logique purement financière, non étayée par une analyse réaliste des vraies faiblesses de la mise en œuvre, des besoins, et des possibilités de coaliser ce nouvel instrument autour d'initiatives à valeur ajoutée panafricaine tout en évitant les double-emploi avec les ressources existantes. Du côté de l'UE, les mécanismes de programmation pluriannuels rendent impossible l'allocation de financements supplémentaires spécifiques avant 2013 et l'établissement des nouvelles perspectives financières. Dans l'intervalle, il est crucial de poursuivre le travail de réflexion sur la finalité politique et la gestion pratique de cet outil, et surtout d'examiner quelles initiatives viables il appuiera, en permettant les contributions des Etats membres des deux continents. Dans cette perspective, et pour faciliter le fonctionnement à court-terme de l'architecture institutionnelle novatrice du Partenariat Stratégique Afrique-UE, une solution considérée lors du dernier dialogue politique ministériel consisterait à établir un dispositif de soutien technique pour la mise en œuvre de la Stratégie Commune. Outre ses tâches purement administratives et logistiques, ce secrétariat, financé par l'ensemble des parties prenantes, pourrait constituer un précédent panafricain essentiel en vue d'arrangements futurs plus holistiques.

Europafrique : De nombreux observateurs qualifient le premier plan d'action de trop ambitieux et estiment que cela a pu nuire à la mise en œuvre. Que suggérez-vous pour le prochain plan d'action ?

- **Tenir le cap, canaliser les ambitions, rendre les résultats visibles**

M. Darmuzey: En avril, au niveau ministériel, on a déjà examiné en commun les options pour le prochain plan d'action 2011-2013, et les propositions sont assez claires : canaliser les efforts et les ressources sur les domaines et les actions qui marchent et attirent une masse critique d'acteurs, de moyens et de volonté croisée euro-africaine; affecter les ressources politiques, humaines et financières nécessaires des deux côtés du partenariat aux initiatives nouvelles si elles sont prometteuses et répondent à l'intérêt mutuel. Se concentrer sur les niveaux de coopération et les questions ayant une portée et une valeur ajoutée continentale/régionale et globale. Parler progressivement d'une seule voix, sur de plus nombreux sujets dans les enceintes internationales.

- **Plus de participation, plus de communication**

M. Darmuzey: L'enjeu de la communication est essentiel. Nous devons mieux expliquer à tous les citoyens des deux continents ce que l'Europe et l'Afrique peuvent faire en rassemblant leurs énergies dans leur intérêt mutuel. Les media et la communication ont une part prépondérante à prendre. Il ne faut pas que les éditoriaux du 1er Décembre 2010 au matin titrent qu'aucun résultat n'est sorti de Syrte. A Lisbonne, 80 chefs d'Etat avaient décidé une stratégie commune, un plan d'action et fait une déclaration politique tout en s'exprimant ouvertement sur quelques sujets sensibles. Les organes de presse avaient surtout relayé les points sensibles, peu ou pas les succès du Sommet et la dimension novatrice des relations de partenariat. La communication doit être partie intégrante du chantier commun 2011-2013. Il est indispensable de mieux propager sur les deux continents, en langage simple, les enjeux concrets que la stratégie conjointe permettra de mieux aborder à l'horizon des prochaines décennies.

Les Chefs d'Etat et de gouvernement des deux continents auront l'occasion d'amorcer un dialogue avec la société civile et le secteur privé sur la problématique de l'Afrique facteur de croissance pour l'Europe et **l'Europe facteur de croissance pour l'Afrique à travers ses entreprises et ses investissements**. Ils viendront surtout au troisième sommet en Libye avec l'intention de trouver des solutions durables pour les grands mouvements qui vont inéluctablement rapprocher leurs populations, leur grand marché, leurs entreprises, leurs cultures et leurs jeunes autour d'un pôle démographique euro-africain de 2,5 milliards d'habitants en 2050.