

Galvaniser les efforts en faveur des objectifs mondiaux



James Mackie et Matthias Deneckere

Dans le présent document, nous analysons les implications, les enjeux et les opportunités qui se profilent en 2016 pour l'action extérieure de l'UE et les relations UE-Afrique, au regard notamment de la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030.

Cette entame de 2016 marque le début d'une nouvelle ère de la coopération internationale où le temps joue contre nous. La crise des réfugiés et des migrants, le terrorisme local et mondial, la violence et la fragilité dans les pays voisins ou plus lointains de l'UE – avec les effets manifestes du changement climatique comme facteur déclenchant ou aggravant – nous rappellent avec force qu'une action sur plusieurs fronts ne peut plus être différée.

Les quatre grandes conférences de 2015 se sont soldées par des accords ambitieux en matière de développement durable, de financement du développement, de changement climatique et de commerce, dont les Objectifs de développement durable (ODD), ou objectifs mondiaux. Tout l'enjeu de 2016 sera de muer ces belles paroles en actes. L'Afrique et l'Europe vont devoir passer à la vitesse supérieure pour concrétiser leurs engagements globaux.

Ceci pose un défi énorme, étant donné que la pression monte sur différents fronts, en particulier dans les domaines du climat, des conflits et de la sécurité, et de la pauvreté et de la fragilité. En même temps, un certain nombre de processus politiques permanents ont été mis en place, fournissant des opportunités pour la réalisation des ambitions mondiales. De solides appuis politiques seront néanmoins nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel de ces processus cruciaux. Les effets du changement climatique sont plus rapides et plus intenses que prévu. Les répercussions du climat et d'autres problématiques sur la pauvreté et sur la fragilité menacent la sécurité planétaire à des niveaux jamais atteints. La crise des réfugiés et des migrants démontre combien ces enjeux sont immédiats et inextricablement liés et exigent un leadership politique fort et une

action collective tant en Europe qu'en Afrique. Comme nous l'avons dit dans le passé « au XXI^e siècle, le développement international suppose que tous les pays et tous leurs citoyens s'attellent ensemble aux problèmes de développement durable qui leur sont communs. » (ETTG, 2014).

Les dirigeants mondiaux réunis pour le sommet mondial des Nations Unies de septembre 2015 ont approuvé un nouveau programme de développement durable pour les quinze prochaines années. Les Objectifs de développement durable (ODD) dessinent les contours de la pratique de développement et de la coopération internationale entre 2016 et 2030. Le nouveau programme regroupe les processus jusqu'ici largement dissociés du développement humain et de la réduction de la pauvreté (les Objectifs du Millénaire pour le développement) et du développement durable (déclaration de Rio) sous un même chapeau décliné en 17 objectifs et 169 cibles.

Certains ODD consolident les OMD, notamment l'objectif 2 relatif à la faim, à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Dans l'ensemble cependant, les ODD ont une portée plus large et couvrent des sujets qui ne faisaient pas partie des priorités de l'aide publique au développement (APD) de ces quinze dernières années. Parmi ces nouveaux objectifs figurent l'objectif 8 relatif à une croissance économique partagée et durable et au plein emploi, l'objectif 9 relatif à l'infrastructure, à l'industrialisation et à l'innovation et l'objectif 16 visant à promouvoir des sociétés pacifiques et ouvertes à tous. Les ODD vont dès lors créer de la complexité et impliquer un plus grand nombre de parties prenantes et d'intérêts. Par leur portée plus large, ils ouvrent la porte à un modèle de changement plus

transformationnel qui couvre les trois piliers – économique, social et environnemental – du développement durable. Il s'ensuit que les ODD reconnaissent la nature pluridimensionnelle du développement durable et soutiennent ceux qui ne se contentent pas d'analyser les symptômes de la pauvreté, des inégalités et de la vulnérabilité, mais s'emploient à en rechercher les causes profondes et à promouvoir les inducteurs d'un changement transformationnel.

Les objectifs innovent également par le fait qu'ils s'appliquent à tous les pays. Par conséquent, et contrairement aux OMD, le programme 2030 ne doit pas être considéré comme un cadre de coopération Nord-Sud, mais comme un programme universel par lequel tous les pays du globe s'engagent à atteindre un corpus ambitieux d'objectifs et de cibles. Il s'ensuit également que les cibles et objectifs de développement durable devront être traduits en actions, engagements, responsabilités et systèmes de reddition de comptes propres à chaque pays, dans le respect des priorités et contextes nationaux.

Avant d'adopter officiellement les ODD au mois de septembre, les dirigeants mondiaux avaient déjà conclu un accord sur le financement du développement après 2015. La troisième conférence internationale sur le financement du développement (FFD3), tenue à Addis-Abeba en juillet 2015, était parvenue à remodeler avec succès la réflexion sur les modalités de financement du développement. La mobilisation des ressources intérieures occupe d'ailleurs une place prépondérante dans le document final, le programme d'action d'Addis-Abeba (PAAA), auquel est adossé un pacte visant à accentuer la coopération en matière de perception des recettes fiscales afin d'accroître les ressources des gouvernements des pays en développement. Le PAAA se démarque aussi par la reconnaissance du secteur privé en tant que partenaire de développement et fournisseur de ressources. Il franchit du coup une nouvelle étape dans l'avènement d'une coopération au développement qui va « au-delà de l'aide ». À l'avenir, on s'intéressera moins aux transferts financiers et davantage à la gestion des défis mondiaux grâce à de nouvelles formes d'action collective, à la cohérence des politiques pour le développement durable (CPDD), à la gouvernance mondiale et à la redevabilité mutuelle.

La plupart des engagements relatifs au changement climatique et à la réduction des émissions s'arrêteront en 2020. Heureusement, la 21^{ème} conférence des parties à la Convention-cadre des Nations

Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) est parvenue à un nouvel accord mondial sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre à Paris, en décembre 2015. Pour la première fois, 195 nations, dont les plus grands émetteurs, ont conclu un accord universel et juridiquement contraignant (du moins en partie) sur le changement climatique, avec l'ambition de maintenir le réchauffement planétaire en-deçà de 2° C. L'accord prévoit en outre un mécanisme de révision quinquennal, indispensable au relèvement de l'ambition de décarbonisation et au renforcement de la résilience climatique au fil du temps. Le fait de distinguer la question de l'adaptation de celle des « pertes et préjudices » représente une avancée considérable pour les pays en développement.

L'accord de Paris, magnifique succès diplomatique au demeurant, est cependant loin d'être parfait. Il ne prévoit ni dispositif obligatoire ni mécanisme de mise en conformité et ne couvre pas des secteurs aussi polluants que le trafic aérien et le transport maritime internationaux. Les engagements pris jusqu'à présent, y compris par l'UE, sont sous la barre des objectifs. Quand même les engagements volontaires en matière de réduction des émissions étaient honorés, le réchauffement se situerait entre 2,7° C et 3,7° C. La promesse de financer le climat à hauteur de 100 milliards de dollars d'ici 2020 est certes importante, mais l'accord ne prévoit aucun engagement ferme à poursuivre ce financement au-delà de 2020. Malgré le magnifique succès de la COP21, l'heure n'est donc pas à la complaisance. Les nations vont devoir prendre des mesures immédiates et draconiennes pour mettre fin à l'utilisation des combustibles fossiles, accorder beaucoup plus de subventions aux énergies renouvelables et adapter leurs cadres réglementaires de sorte que le financement du climat soit à la hauteur de l'investissement colossal nécessaire pour opérer la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente face aux effets du changement climatique.

Les accords conclus en 2015 ouvrent des perspectives pour adapter les pratiques de la coopération internationale aux nouvelles nécessités et réalités locales et mondiales. Tout l'enjeu de 2016 sera de muer ces belles paroles en actes. Dans le reste de ce document, nous allons analyser les enjeux liés aux mesures de l'après-2015, du point de vue en particulier des relations UE-Afrique, et recenser les occasions d'établir une feuille de route de la mise en œuvre de l'agenda des ODD aux niveaux africain, mondial et européen.

Encadré 1. La 10^{ème} conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Au moment où nous publions ce document, la 10^{ème} conférence ministérielle de l'OMC vient de s'achever à Nairobi (Kenya, 15-18 décembre 2015). Cette toute première conférence de l'OMC organisée sur le continent africain devait relever deux défis. Tout d'abord, concrétiser l'agenda de développement de Doha. Il s'est avéré difficile de parvenir à un accord sur les objectifs globaux de Doha pour le continent africain. Des sujets aussi essentiels que l'accès aux marchés et les subventions agricoles suscitent toujours la controverse. Malgré les efforts déployés pour surmonter ces problèmes, peu de progrès ont été accomplis. Alors qu'au départ, elle ne paraissait devoir enregistrer aucune percée, la conférence de Nairobi est finalement parvenue à dégager des accords dans trois domaines au moins :

1. Les engagements garantissant la concurrence des exportations agricoles. Cet accord est le principal fruit des négociations de l'OMC dans le domaine de l'agriculture. Il se traduira par l'arrêt immédiat des subsides à l'exportation pour la plupart des produits en provenance des pays développés et d'ici 2018 pour les pays en développement.
2. Un paquet significatif sur les problématiques de développement des pays moins avancés (PMA), avec entre autres un accord sur le coton pour les PMA, l'octroi aux PMA de régimes en franchise de droits et sans contingent par plusieurs membres de l'OMC, des lignes directrices multilatérales sur les règles d'origine et l'octroi aux PMA de dérogations sur les services.

3. Un accord historique sur la technologie de l'information. 53 membres de l'OMC vont supprimer les tarifs sur 201 produits informatiques, représentant 90 pour cent du commerce mondial de ces produits, pour une valeur approximative de 1,3 milliard de dollars par an.

La réunion ministérielle a admis que ces différents points, bien que significatifs en soi, restaient insuffisants pour parachever le cycle de Doha. Vu la difficulté d'avancer sur tous les dossiers en même temps (suivant le principe dit « d'engagement unique »), les résultats obtenus sont sans doute ce qu'on pouvait espérer de mieux.

Le deuxième défi, de nature systémique, était de voir dans quelle mesure les membres seraient disposés à mettre en place une nouvelle architecture de négociation, permettant de conclure des ententes sur les points d'accord. Cela s'est avéré plus compliqué, mais les ministres ont réaffirmé la place centrale de l'OMC dans les négociations mondiales sur le commerce. Pour avancer, les membres de l'OMC sont convenus qu'ils veilleraient à ce que les accords commerciaux régionaux s'inscrivent en compléments et non en remplaçants du système multilatéral.

Un blogue d'ECDPM Talking Points reviendra sur les résultats de la conférence début 2016.

Quels sont les enjeux du programme 2030 ?

 **OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE**



Mobilisation des ressources intérieures et transformation économique de l'Afrique

Certaines divergences d'intérêt sont apparues entre l'UE et les pays africains au cours de la FFD3, l'Union insistant sur la combinaison des sources financières, la collecte des données, la transparence et le rôle de nouveaux donateurs, tandis que les pays africains voulaient donner la priorité à une réforme du système fiscal mondial, à l'aide, à l'allègement de la dette et au transfert des technologies. Les deux parties se sont toutefois accordées sur un sujet essentiel – qui est d'ailleurs l'une des réussites de la conférence d'Addis-Abeba – à savoir la nécessité d'une coopération accrue en matière de mobilisation des ressources intérieures. Il faut savoir que les ressources intérieures ont constitué, et de loin, la plus importante source de financement pour le développement au cours de la dernière décennie (ODI et al., 2015). Les pays africains se sont félicités de ce regain d'intérêt pour les recettes intérieures. Une assiette fiscale stable élargit leur espace politique et sert d'assise au maintien de programmes de protection sociale tels que les régimes d'assurance de santé publique (ODI et al., 2015). L'Afrique va néanmoins devoir affronter de sérieux défis à cet égard, d'autant que certains pays vont connaître un ralentissement de leur croissance économique en 2016. La nature de ce ralentissement sera déterminée par une combinaison de facteurs externes et internes. Sur le plan interne, les principaux facteurs seront le rythme de la transformation structurelle, les progrès dans la diversification économique durable et les avancées dans la réduction des goulots d'étranglement énergétiques et infrastructurels. Parmi les facteurs externes figurent le rythme de croissance des marchés émergents (la Chine en particulier), la capacité de l'Europe à se remettre de sa crise financière et la persistance ou non de cours élevés pour les matières premières (les prix du pétrole ont chuté de plus de 57 % depuis juin 2014).

La mobilisation des ressources intérieures des pays en développement se heurte à un autre obstacle : les failles persistantes dans le système financier mondial, qui facilitent les flux monétaires illicites, l'évasion fiscale et la manipulation des prix. Les pays africains perdent près de 60 milliards de dollars par an, du fait principalement de l'évasion fiscale pratiquée par les entreprises commerciales et de la sous-évaluation des services et des biens échangés. La FFD3 a vu le lancement de « l'initiative fiscale Addis » par laquelle les pays donateurs et bénéficiaires s'engagent à doubler leur coopération technique sur la réforme fiscale et la mobilisation

des recettes intérieures d'ici 2020. L'objectif est d'instaurer des systèmes fiscaux efficaces et efficients au niveau national. Cette initiative ne s'attaque cependant pas aux dérèglements de l'architecture fiscale mondiale qui permettent aux multinationales d'éluder l'impôt, pas plus qu'elle ne renforce la position des pays en développement dans les décisions relatives aux questions fiscales mondiales.

Par-delà l'amélioration de leur administration fiscale, les pays vont devoir se focaliser sur la croissance. La baisse des cours des minéraux et la morosité économique qui se profile en Europe et en Chine sont susceptibles de ralentir l'industrialisation et la croissance économique de l'Afrique. L'effondrement des cours de certains minéraux a déjà incité certaines grandes entreprises extractives à suspendre des projets d'installations nouvelles. Cette situation devrait inciter les gouvernements, en particulier ceux des États riches en minéraux et dépendants du pétrole, à pousser les feux de l'industrialisation et de la diversification économique, conformément à l'ODD 9. L'expansion qui, dans un passé récent, était axée sur les produits de base, va probablement disparaître au profit de trajectoires de croissance à forte intensité de main-d'œuvre et centrées sur la fabrication.

La création d'emplois, notamment pour les jeunes, constitue un objectif de développement industriel crucial (conformément à l'ODD 8.5). Tout l'enjeu consistera, en l'espèce, à accélérer la réforme et l'assouplissement des règles du marché du travail, en facilitant par exemple la mobilité des travailleurs d'un pays à l'autre et en corrigeant les inadaptations et les manques de qualification. Ces objectifs, pourtant inscrits dans l'ODD 8 relatif aux emplois décents et à la croissance économique, continuent de se heurter à des obstacles considérables induits par l'économie politique.

Muer le secteur privé en acteur de développement

Le rôle du secteur privé dans le développement est reconnu depuis longtemps, et son importance comme soutien à la croissance économique partagée et durable est désormais inscrit à la fois dans le PAAA et dans le programme de développement durable à l'horizon 2030. Ce regain d'importance des acteurs privés dans le processus de développement témoigne d'une évolution notable : alors que les OMD confinaient le commerce à un seul objectif (ODD 8), le programme 2030 intègre les dispositions commerciales dans

l'ensemble des ODD. Les ODD 8 et 9 plus particulièrement, relatifs à l'emploi et à l'industrialisation, affirment la nécessité d'associer les entreprises privées au cheminement vers le développement durable, que ce soit dans la fabrication, les industries extractives ou l'agriculture.

Les exploitants d'entreprises, tant nationaux qu'étrangers, continuent de rencontrer des difficultés lorsqu'ils veulent créer de l'activité dans les pays en développement, surtout en Afrique. Malgré les politiques mises en place par les pays africains pour promouvoir les chaînes de valeur et attirer les investissements, les échanges et les relations, les pays européens travaillent de plus en plus avec leurs propres secteurs privés, qui opèrent principalement à l'autre bout de la chaîne de valeur. Il est primordial d'arriver à une meilleure interconnexion entre les activités commerciales de l'UE et les opérations commerciales en Afrique en 2016. L'enjeu consistera à activer ces liens au profit d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi et d'un partage de la croissance, conformément à ce que prévoit l'ODD 8. Pour ce faire, l'UE et les décideurs africains devront mieux se coordonner.

Pour contribuer efficacement au développement, cette dynamique va devoir s'atteler à de nombreuses questions et défis. L'accès des entreprises locales africaines aux financements et aux capitaux est un enjeu d'autant plus crucial qu'il s'est souvent révélé un obstacle majeur par le passé. Il faut impérativement créer un environnement propice aux affaires, non seulement pour libérer le potentiel commercial des entreprises africaines, mais aussi pour rendre l'Afrique attractive aux yeux des investisseurs étrangers prêts à injecter des capitaux dans des marchés locaux, régionaux et nationaux. La chute des prix des matières premières va probablement exacerber les contraintes de financement et de capitaux en 2016, dans la mesure où cette chute va se répercuter sur les revenus des entreprises africaines, qui risquent donc de se retrouver dans des difficultés financières. Seules les politiques existantes et la volonté politique d'agir autrement pourront influencer significativement cette prédiction pour 2016.

Intégration du New Deal et des ODD

Le caractère universel des ODD insuffle une nécessité forte d'explorer et d'exploiter les corrélations et les synergies entre les agendas thématiques mondiaux et de veiller à ce que ceux-ci se rattachent aux ODD. Les agendas mondiaux doivent en outre tenir compte des facteurs contextuels et des cibles définies au niveau national. C'est particulièrement vrai pour les États fragiles, où vit 43 % de la population en situation d'extrême pauvreté (OCDE, 2015). Pour résoudre le problème spécifique de ces États en termes de réduction de la pauvreté, il conviendra en 2016 de trouver le moyen d'intégrer le cadre existant de lutte contre la fragilité (le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles) et ses cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État dans le programme 2030. Fait encourageant, quatre de ces cinq objectifs se retrouvent dans les ODD : l'objectif 16 traite de la paix, de la justice et d'institutions efficaces, tandis que les fondements économiques apparaissent dans les objectifs 7 à 9. Les recettes intérieures, le cinquième objectif, occupent une place importante dans le PAAA (Manuel, 2015). En effet, comme le souligne Saferworld (2015), les possibilités d'intégrer ces cadres ne manquent pas, il suffit d'aligner les priorités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État de chaque pays sur les cibles et indicateurs ODD de ce même pays.

Mais bien malin qui sait comment le New Deal va évoluer en 2016. La phase pilote, qui s'est achevée en novembre 2015, a fait l'objet d'une analyse indépendante. Il n'y a plus qu'à s'inspirer des leçons apprises : il faudrait accorder une place plus importante à la société civile, avoir une appropriation plus large des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État au sein du gouvernement, recentrer l'engagement international sur les populations, bâtir des sociétés pacifiques et multiplier les occasions d'en savoir plus sur la manière d'instaurer des institutions redevables, ouvertes à tous et réactives (Saferworld, 2015). Les États fragiles éprouvent les pires difficultés à accéder à des sources de financement alternatives, telles que l'investissement étranger direct, en raison de leur faible primauté de droit et du niveau de solvabilité qui en découle. Cela vaut également

pour la mobilisation de leurs ressources intérieures, du fait de leurs capacités limitées et de leur assujettissement à quelques sources de revenus, comme les usages commerciaux. Il s'agit donc de renforcer leurs capacités afin d'élargir leur spectre de financement à d'autres sources que l'aide.

Une réunion ministérielle du G7+ (une coalition volontaire d'États fragiles) doit avoir lieu à la fin du mois de mars 2016 afin de mutualiser les enseignements livrés par les efforts de consolidation de la paix et de renforcement des États déployés au titre du New Deal. La réunion se veut également un forum de réflexion sur la mise en œuvre des ODD, en plus particulièrement de l'objectif 16. Ce choix n'est pas un hasard, car c'est en mars précisément que le groupe d'experts interinstitutions sur les indicateurs des Objectifs de développement durable (IAEG-SDG) est censé proposer un indicateur-cadre global à la commission statistique des Nations Unies. Sur le plan de la fragilité, la discussion autour de cet indicateur offre une réelle occasion de consolider les travaux réalisés dans le cadre du New Deal.

Le débat sur les indicateurs est étroitement lié à celui de la « révolution des données ». Beaucoup de cibles ne sont pas assorties d'indicateurs viables et de nombreux pays – les plus fragiles notamment – ne sont guère en capacité de fournir des statistiques globales pour un suivi adéquat de la progression des ODD. Il faudrait en l'occurrence améliorer les interconnexions entre les systèmes et organismes nationaux de statistiques, en tenant compte de facteurs d'économie politique tels que les configurations institutionnelles formelles et informelles et les mesures incitant les acteurs à fournir des statistiques officielles saines (Krätke et Byiers, 2014). Les systèmes de recueil et de gestion des données, les registres de la population et les systèmes statistiques de base notamment, contribuent aux processus de renforcement de l'État et au pouvoir régalién. La production de données officielles peut donc contribuer à améliorer les politiques et à les rendre plus équitables, et devenir un outil d'intégration sociale, de résolution des conflits et de renforcement du contrat social entre les citoyens et les institutions publiques. La « révolution des données » participera donc de manière importante au suivi des ODD, mais aussi à leur réalisation, en particulier dans les États fragiles.

En attendant, le débat sur le concept même de fragilité se poursuit. Les récentes tentatives menées par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, 2015) en vue d'élargir la notion de fragilité ont accouché de nouvelles dimensions et de nouvelles formes de mesure des États et situations fragiles. La démarche peut s'avérer utile pour réconcilier le New Deal avec les ODD, mais il s'agit de se montrer prudent pour veiller à ce que ce processus éminemment participatif entre les donateurs et les États fragiles qu'est le New Deal ne se retrouve pas tout bonnement sur la touche.

L'apport de réponses propres et appropriées au contexte des États fragiles, pilotées par ceux-ci, en évitant les approches universelles, est un principe de base du New Deal. Pour ce faire, il faut disposer d'outils permettant d'appréhender les facteurs contextuels, la dynamique des conflits et les dimensions de l'économie politique, de manière à apporter une réponse aux défis particuliers des États fragiles et touchés par des conflits, tout en œuvrant à la réalisation des ODD. Saferworld (2015) préconise la mise en place d'un partenariat mondial afin de dégager des synergies entre le New Deal et les agendas des ODD. La création de cette plate-forme mondiale, étayée par la somme d'expertise ayant présidé à la formulation des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, sera capitale en 2016. Elle devra s'accompagner d'une reconnaissance des facteurs régionaux et internationaux d'instabilité (les flux financiers illicites et les flux migratoires, par exemple) et de l'établissement de corrélations plus étroites avec les facteurs de fragilité liés aux changements climatiques.

Conjuguons nos efforts pour rendre l'agriculture africaine « intelligente face au climat »



C'est l'Afrique qui sera la plus durement touchée par les changements climatiques. Elle en ressent déjà les premiers effets. Produire des denrées et s'alimenter sera encore plus difficile pour les Africains. Pres de 9 Africains sur 10 travaillent dans l'agriculture, mais l'agriculture est entièrement tributaire du climat.

Il n'y a pas d'autre choix que de rendre l'agriculture « intelligente face au climat ».

Agriculture intelligente face au climat : la voie à suivre ?

Il y a plusieurs façons de rendre l'agriculture « intelligente face au climat ». Conceptualisée par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2010, l'agriculture intelligente face au climat (AIC) est une approche très complète, qui recouvre :



Une augmentation durable de la production alimentaire

L'adaptation au changement climatique

La réduction des GES

L'agriculture africaine est-elle « intelligente face au climat » ?

Les décideurs africains intègrent de plus en plus l'approche AIC dans les politiques continentales, régionales et nationales...

...mais la mise en œuvre de ces politiques est loin d'être simple.



La mise en œuvre de politiques agricoles tenant compte du changement climatique soulève plusieurs problèmes :



Manque de coordination institutionnelle



Manque de savoir-faire technique



Manque d'argent

Il y a aussi un hiatus entre les prises de décision aux niveaux continental, régional et national.

Le changement climatique et l'agriculture sont encore traités séparément.

Comment y parvenir



L'AIC doit impliquer tous les acteurs, des agriculteurs aux gouvernements en passant par les entreprises



L'agriculture doit être une priorité dans sa mise en œuvre



Les petites et moyennes entreprises (PME) devraient investir dans l'AIC. C'est l'occasion de faire des bénéfices durables

Nous devons combler les lacunes entre le changement et la politique agricole.

Une agriculture « intelligente face au climat » profitera à l'Afrique.

Les gouvernements et les banques doivent inciter les PME à investir dans l'AIC en Afrique.

Petit à petit....

la révolution verte de l'AIC !



Article complet : www.ecdpm.org/bn80

ecdpm

Sécurité alimentaire, agriculture et changement climatique

La sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable restent des préoccupations majeures du nouveau cadre de développement, comme en témoigne l'ODD 2. L'agriculture apparaît comme l'épine dorsale des économies africaines, puisqu'elle représente jusqu'à 40 % du total des recettes d'exportation et emploie 60 % à 90% de l'ensemble de la population active d'Afrique subsaharienne. Elle est à l'origine de plus de 50 % de l'approvisionnement alimentaire des ménages et d'une part équivalente de leurs revenus. L'agriculture est et demeure donc une priorité pour l'Afrique, parallèlement aux efforts d'industrialisation.

Encadré 2. Le sommet humanitaire mondial

C'est à Istanbul, en Turquie, que se tiendra en mai 2016 le tout premier sommet humanitaire mondial, chargé d'établir une meilleure interconnexion entre l'aide humanitaire et les initiatives liées au changement climatique, à la durabilité, à la résilience et à la paix. Le sommet demandera à la communauté internationale d'apporter son soutien à l'adaptation de l'aide humanitaire, face à une conjoncture de plus en plus rythmée par les catastrophes et les conflits. Comme le faisait remarquer Ban Ki-Moon, secrétaire général des Nations Unies, lors d'une séance d'information en avril 2015, « L'urbanisation, la croissance démographique, la dégradation de l'environnement, les conflits, les changements climatiques et la raréfaction des ressources s'ajoutent aux séquelles du sous-développement, de la pauvreté et des inégalités, rendant les populations de plus en plus vulnérables. » L'articulation entre changements climatiques et conflits a également fait l'objet d'un récent rapport commandité par la présidence allemande du G7 sous le titre « A New Climate for Peace ».

Ce sommet sera l'occasion de consolider le cadre d'action 2015-2030 pour la réduction des risques de catastrophe, adopté par la troisième conférence mondiale de l'ONU sur la prévention des catastrophes (Sendai, Japon, 2015), tout en faisant le lien avec les engagements pris par la COP 21 à Paris, en décembre 2015. Le sommet permettra en outre d'aborder un point que la conférence de Sendai s'est gardé de reconnaître, à savoir que le changement climatique accentue les conflits et la fragilité. Il convient également de souligner la place essentielle qu'occupent la sécurité alimentaire et l'agriculture intelligente face au climat dans la construction de la résilience.

Une question connexe qui sera abordée lors du sommet sera de voir comment l'aide humanitaire pourrait accompagner une transition en douceur vers le développement à long terme. Malgré moult débats sur le meilleur enchaînement entre aide d'urgence, réhabilitation et développement (ce que les milieux européens appellent souvent le « continuum urgence-réhabilitation-développement », ou LRRD en anglais), peu de progrès tangibles ont été enregistrés. Or la fréquence et la complexité grandissantes des situations d'urgence appellent des interventions conçues pour promouvoir la transition vers le développement. Aujourd'hui, 90 % des appels humanitaires coordonnés par l'ONU sont prorogés de trois ans ou plus (De Vos, 2015). Il faut établir des passerelles plus solides entre les différents dispositifs de financement et modalités opérationnelles régissant l'aide humanitaire et l'aide au développement. On note malgré tout quelques avancées prometteuses : l'utilisation croissante de regroupements financiers hybrides (le fonds fiduciaire Bêkou créé par l'UE pour la République centrafricaine, par exemple), une aide plus prévisible et un intérêt plus marqué pour la résilience et la durabilité de l'action humanitaire. En revanche, le financement du développement reste dans une large mesure un objet distinct de celui de l'aide humanitaire. (Le premier a en effet été discuté à Addis-Abeba en 2015, tandis que le second sera abordé lors du sommet d'Istanbul). Il faudrait décloisonner ces débats (De Vos, 2015).

Le programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), en d'autres termes le cadre politique de la transformation agricole de l'Afrique, vise à atteindre et à soutenir une plus forte croissance économique par le biais d'un développement dont l'agriculture est le moteur. Une meilleure planification stratégique et l'augmentation des investissements dans ce secteur sont ses principaux instruments pour réduire la faim et la pauvreté, améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et accroître les exportations. Adoptée en 2014 et consolidant le PDDAA, la déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie cherche, elle aussi, à stimuler les investissements dans l'agriculture afin d'éradiquer la faim d'ici 2025. Ces initiatives n'ont pas été infructueuses, puisque près de 20 pays africains ont atteint l'OMD 1, à savoir réduire de moitié leur prévalence de la faim avant 2015. La part de la population sous-alimentée en Afrique sub-saharienne continue néanmoins d'avoisiner les 23 %. Le manque d'investissements dans l'agriculture et la protection sociale demeure un frein à l'augmentation des denrées disponibles.

Il ressort des éléments probants recueillis par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 2014) que la production agricole et la sécurité alimentaire africaines sont compromises par les effets du changement climatique, et que ces effets ne feront que s'accroître. La récurrence des crises de sécurité alimentaire dans la Corne de l'Afrique et au Sahel prouve avec force la nécessité d'un renforcement de la résilience et des capacités de ces régions face à des sécheresses répétitives. De nombreuses lacunes subsistent entre les processus engagés à l'échelle continentale, régionale et nationale (Knaepen et al., 2015). L'agriculture a été négligée des années durant, en marge des négociations sur le changement climatique de l'ONU. Les efforts entrepris pour la remettre en jeu, via différents flux et programmes de négociation tels que le mécanisme de développement propre, se sont heurtés à des fins de non-recevoir. L'accord de Paris sur les changements climatiques reconnaît que les systèmes de production alimentaire sont vulnérables aux effets néfastes du changement climatique, ce qui devrait stimuler la recherche et les investissements agricoles dans les pays en développement.

La majeure partie des systèmes agricoles africains sont tributaires du climat. Plus de 95 % des terres cultivées d'Afrique sub-saharienne sont régies par l'agriculture pluviale. L'agriculture africaine ne peut donc progresser qu'en devenant intelligente face au climat. L'Union africaine (UA), aux côtés des communautés économiques régionales africaines (CER) et des gouvernements nationaux, a admis ce principe et s'est employée à intégrer l'agriculture intelligente face au climat (AIC) dans toutes ses politiques. La déclaration de Malabo vise à faire adopter l'AIC par 25 millions de ménages agricoles d'ici 2025 (NEPAD, 2014). À la lumière de cet objectif, le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) a lancé l'Africa Climate-Smart Agriculture Alliance en 2014, qui regroupe des représentants des gouvernements, de la société civile, des organisations paysannes et du secteur privé. Les CER soutiennent activement l'AIC (via le PDDAA régional de la COMESA, par exemple). À l'échelon national, les plans d'investissement reprennent de plus en plus les objectifs de l'AIC, qu'ils cherchent à atteindre grâce à des partenariats public-privé et à une utilisation et une gestion durables des ressources agricoles (la politique agricole nationale de l'Ouganda de 2013, par exemple). Ces initiatives paraissent prometteuses, mais il conviendra d'aborder le climat et l'agriculture d'une manière plus concertée à tous les échelons, du local au mondial.

Les ODD, une approche intégrée

Malgré les immenses efforts déployés par la communauté internationale pour fondre le processus de Rio et celui des OMD en un seul cadre global – les ODD – le risque demeure que certains acteurs persistent à se concentrer sur les objectifs qui leur paraissent les plus pertinents, sans envisager les ODD comme une démarche d'ensemble, plus intégrée. D'aucuns pourraient ainsi considérer les ODD comme un programme international de développement qui s'inscrit en grande partie dans le prolongement des OMD. De même, les acteurs environnementaux habitués à travailler sur le

processus de Rio dans leur pays pourraient ne pas voir la dimension « développement international » des ODD. Au pire des cas, nous aurions droit à une approche compartimentée identique à celle de ces dernières décennies. Il faut donc éviter cette approche de sentiers battus.

La cohérence des politiques de développement durable (CPDD), reprise à la cible 17.14 comme moyen de mise en œuvre, est une notion essentielle à la réalisation de cette approche intégrée. Contrairement à l'ancien concept de cohérence des politiques au service du développement (CPD), qui témoignait d'une démarche plus étroite et plus ciblée, principalement axée sur la réduction de la pauvreté, la CPDD élargit la définition pour y inclure l'environnement et les questions climatiques. La CPDD impose donc aux gouvernements de tenir compte des effets à la fois nationaux et extérieurs que peuvent avoir les politiques nationales qu'ils élaborent en matière d'environnement et de réduction de la pauvreté, afin que ces politiques se renforcent mutuellement pour atteindre les ODD.

La CPDD est un concept qui fait avancer la réflexion sur la mise en œuvre des ODD en tant qu'approche intégrée. Sa mise en œuvre ne sera toutefois pas simple, car elle demande aux acteurs de tenir compte de l'incidence que toutes les actions en lien avec un quelconque objectif peuvent avoir sur les 16 autres objectifs. Et de tenir compte également de l'incidence que toutes les autres politiques peuvent avoir sur un objectif quelconque, à l'image de ce qui s'est fait pour les objectifs de développement international au titre de la CPD. Il ne s'agit donc pas de substituer la CPDD à la CPD, mais bien de faire fonctionner les deux concepts ensemble. Il reste du pain sur la planche pour affiner le concept de CPDD et en préciser les modalités de mise en œuvre et de suivi. Cela pourrait se faire en mars 2016, à l'occasion de la réunion de la commission statistique des Nations Unies où le groupe d'experts interinstitutions sur les indicateurs des objectifs de développement durable (IAEG-SDG) doit présenter son indicateur-cadre global. La réussite des ODD, et celle en particulier de la cible 17.14 relative à la CPDD, passe forcément par un nombre réduit de bons indicateurs, permettant de mesurer correctement les progrès accomplis pour chaque cible et objectif, sans surcharger les capacités nationales. La discussion sur le suivi devrait se poursuivre un peu plus tard dans l'année, du 11 au 20 juillet 2016, lors du forum politique de haut niveau sur le développement durable.

La trajectoire de l'Afrique jusque 2030



Le continent africain est à la croisée des chemins. Il semble de plus en plus probable que l'actuelle présidente de la Commission de l'UA, Nkosazana Dlamini Zuma, ne briguera pas un second mandat. Les nouveaux dirigeants auront le loisir de consolider la dynamique mondiale et d'aligner leur cap sur celui de la trajectoire mondiale jusque 2030. Il faudra un leadership fort pour tenir les engagements africains à l'égard des ODD, tout en répondant aux défis de développement économique, d'industrialisation, de sécurité alimentaire, de changement climatique, de sécurité humaine et de gouvernance du continent. La Commission entrante de l'UA aura un certain nombre de grands dossiers à traiter au cours de l'année 2016.

2030 : un tremplin vers 2063

L'approche choisie par l'Afrique pour appliquer le programme 2030 sera conditionnée par l'agenda 2063 de l'UA, qui a servi de base au positionnement du continent en matière de développement durable. Les chefs d'État africains ont entériné l'agenda 2063 lors du sommet de l'UA de janvier 2015. Cette vision de 50 ans, fruit d'une vaste consultation des pays et des régions, énonce sept grandes aspirations : (i) une croissance inclusive et un développement durable ; (ii) un continent intégré et uni ; (iii) la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit ; (iv) une Afrique pacifique et sécurisée ; (v) une culture et des valeurs partagées ; (vi) un développement axé sur les populations et (vii) une Afrique acteur et partenaire mondial. Diverses initiatives stratégiques sont en cours pour la mise en œuvre accélérée de ces objectifs, dont un premier plan d'action décennal qui a été examiné par le sommet de la Commission de l'UA de juin 2015. La Commission de l'UA est en train de finaliser les lignes directrices afférentes à la mise en œuvre de l'agenda 2063 au niveau national. Tout ceci soulève inévitablement la question du financement. Les Africains reconnaissent eux-mêmes que le continent doit puiser dans ses propres richesses pour financer l'agenda 2063. Il y aurait moyen de mobiliser d'importantes ressources africaines, à condition de recentrer les débats non plus sur la demande mais sur l'offre, autour de la question des mesures incitatives, de l'adhésion politique et de l'appropriation nationale pour s'aménager un accès aux sources potentielles (El Fassi & Aggad, 2014).

L'agenda 2063 ouvre par conséquent la voie à l'intégration des ODD dans les cadres définis par l'Afrique elle-même. L'agenda 2063 bénéficie du soutien de plusieurs programmes politiques sectoriels, dont le programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), le PDDAA et la stratégie d'industrialisation de l'Afrique. Certains cibles des ODD pourraient enregistrer des avancées en les alignant sur ces programmes en cours. D'autres initiatives de l'UA, comme l'architecture africaine de la gouvernance

(AAG) et l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) ouvrent également la voie à l'intégration des ODD dans les programmes africains existants, s'agissant en particulier des cibles de l'objectif 16, relatives à la paix, à la justice et à des institutions fortes. Tout l'enjeu de la mise en œuvre de l'agenda 2030 consistera à aligner les cibles des ODD sur les plans de développement nationaux. Des politiques et des plans de financement bien structurés au plan national créeraient les conditions d'une mise en œuvre plus efficace des ODD, d'un meilleur suivi et d'une plus grande redevabilité. Les plans nationaux peuvent être les vecteurs de partenariats constructifs et d'une reddition de comptes des pouvoirs publics, tout en définissant de manière transparente qui est censé faire quoi, dans quels délais et avec quels résultats.

Les bailleurs de fonds d'Europe et d'ailleurs peuvent soutenir l'adoption des ODD à l'échelon des pays africains en cherchant à consolider la capacité des institutions publiques à concrétiser leurs plans nationaux, plutôt qu'en finançant une kyrielle de projets parallèles sur des ODD spécifiques. Le soutien des plans nationaux permettrait également d'éviter la lassitude politique qui a freiné la progression des OMD dans certains pays. L'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour la période 2014-2020 ainsi que les examens à mi-parcours 2016 du fonds européen de développement (FED) et de l'instrument de coopération au développement (ICD) donneront à l'UE l'occasion d'exprimer son soutien aux ODD dans le cadre de sa coopération avec les pays africains.

Suivi des ODD en Afrique

Le suivi national, qui repose sur une série d'indicateurs définis par les pays eux-mêmes, constitue le niveau essentiel du suivi des ODD. Il démontre une fois encore la nécessité de la « révolution des données » évoquée précédemment. Aucun gouvernement, y compris dans les pays développés, n'est actuellement en mesure d'assurer le suivi des 169 cibles. On est en droit de parler d'une gageure pour les pays africains, tout particulièrement lorsque leurs moyens sont limités. L'UE et les autres bailleurs de fonds pourraient donc apporter une aide aux pays africains pour améliorer leurs capacités statistiques. Dans le sillage du système de surveillance mis en place pour les OMD, les missions de renforcement des capacités et de suivi des ODD ont été confiées à la Banque africaine de développement, à la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, ainsi qu'au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en collaboration avec l'agence de planification et de coordination du NEPAD, qui poursuivra ses travaux de suivi et la préparation des rapports d'étape annuels.

Le suivi régional peut apporter un complément utile au suivi national en promouvant le partage des connaissances, l'apprentissage mutuel et l'examen par les pairs dans toute l'Afrique. Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), au prix d'une réforme judicieuse, pourrait occuper une place importante dans le suivi des cibles ODD afférentes à la paix et à la sécurité, par exemple. Un sommet extraordinaire des dirigeants des pays membres du MAEP devait avoir lieu à Nairobi en novembre 2015 pour apporter des solutions au déclin des financements, du leadership et des soutiens gouvernementaux au MAEP. Cette réunion a été annulée, ce qui soulève quelques inquiétudes quant à l'avenir du programme. Le MAEP reste un précieux outil de suivi et de consignation des progrès accomplis en matière de gouvernance, de paix et de sécurité sur le continent. La dynamique des ODD pourrait en outre apporter un second souffle au MAEP. Il faudrait pour cela désigner un directeur général permanent et des cadres dirigeants, mieux expliquer ses avantages aux gouvernements, mettre en place un processus de révision simplifié et informer les citoyens africains du contenu de ses travaux.

Mis à part le MAEP, il faudrait accorder plus d'attention à la stratégie de l'UA pour l'harmonisation des statistiques en Afrique (SHaSA). La SHaSA aide quelques instituts statistiques africains à améliorer

leurs mesures des indicateurs de gouvernance, de paix et de sécurité. C'est un programme prometteur, qui pourrait bénéficier d'un soutien accru, tant sur le plan financier que du renforcement des capacités.

Relations UE-Afrique en matière de gouvernance et de droits de l'homme

C'est en 2014 que le quatrième sommet UE-Afrique a adopté la feuille de route 2014-2017 de la stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU), qui érige la gouvernance en priorité absolue. La déclaration du sommet reconnaît que l'Afrique a, certes, accompli des progrès significatifs dans les domaines de la démocratie, de la gouvernance et des droits de l'homme, qui restent cependant à consolider (Déclaration 2014: §4). Bien que les deux parties aient convenu de la nécessité de s'appuyer sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre de l'ancien partenariat Afrique-UE sur la démocratie et les droits de l'homme, les choses n'ont pas évolué comme prévu. Un forum annuel conjoint spécifiquement dédié à la gouvernance, qui devait se tenir au mois de janvier 2015, a été reporté à plusieurs reprises et n'a toujours pas eu lieu, ce qui suscite quelques inquiétudes quant au niveau d'engagement.

Encadré 3. Le développement durable et l'architecture africaine de paix et de sécurité

C'est en milieu d'année dernière que s'est achevée l'évaluation de l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) commanditée par l'UA. L'ensemble de l'AAPS a été passé au crible, de même que le niveau de mise en œuvre de sa feuille de route 2011-2013, afin de recenser ce qui avait été fait, restait à faire ou posait problème en termes de capacités et de financement. Ces résultats vont servir de base à la rédaction d'une nouvelle feuille de route. Compte tenu des implications des ODD, plus particulièrement de l'objectif 16, et du nouvel accord sur le climat, cette nouvelle feuille de route devrait fournir des indications plus précises sur les synergies possibles entre les différents efforts déployés par l'UA en matière de conflit et de sécurité, de changement climatique, de gouvernance et de justice, à la fois sur le plan continental et national. Quel que soit le résultat, le financement et les capacités demeureront le talon d'Achille de l'AAPS. Bien que les apports financiers africains aient considérablement augmenté, la communauté internationale doit continuer de prendre partiellement en charge les questions de paix et de sécurité sur le continent africain.

Avec cette évaluation de l'AAPS et les ODD, l'UA dispose désormais d'une base solide pour le renforcement de ses cadres en matière de paix, de sécurité et de gouvernance. L'élaboration d'une politique à l'échelon de l'UA pourrait contribuer à structurer la coordination entre les principaux organes de l'UA et de l'AAPS, notamment le conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, les différents services de la Commission et le système continental d'alerte rapide, afin d'arriver à une approche plus intégrée. L'UA a déjà pris des mesures pour améliorer la coordination entre son département paix et sécurité et son département affaires politiques. L'assemblée de l'UA de janvier 2016 donnera pour la première fois aux chefs d'État et de gouvernement africains l'occasion de définir des orientations stratégiques pour atteindre les ODD récemment adoptés.

Pour la Commission de l'UA qui vient de prendre ses fonctions, c'est le moment ou jamais d'intégrer les ODD dans son programme de travail des quatre prochaines années. Ce qui pourrait passer par un examen plus approfondi des liens entre l'AAPS et l'architecture africaine de la gouvernance et par l'intégration transversale du changement climatique dans l'agenda de paix et de sécurité en Afrique. La feuille de route 2011-2013 de l'AAPS avait déjà fixé comme objectif d'améliorer la coopération entre le département paix et sécurité de l'UA et le département économie rurale et agriculture, qui administre

divers programmes de changement climatique, dont celui sur la surveillance de l'environnement pour la sécurité en Afrique (MESA). Or, peu d'avancées ont été enregistrées jusqu'à présent. Le protocole relatif à la création du CPS ne fait par ailleurs aucune allusion explicite au changement climatique comme facteur de conflits. D'aucuns s'inquiètent aussi du renforcement des liens entre l'AAG et l'AAPS, afin d'apporter un soutien plus stratégique aux processus de transition et de prévention des conflits, dans le droit fil de la politique de reconstruction et de développement post-conflit (PCRD) de l'UA, et pour assurer une meilleure intégration transversale du changement climatique dans les réponses aux problèmes de sécurité et de conflit. Les recommandations livrées par l'évaluation de l'AAPS devraient fournir un nouveau point de départ pour la réalisation de ces objectifs en 2016.

L'UE a, elle aussi, diverses occasions de redéfinir ses priorités et d'intégrer les ODD à ses actuels politiques et programmes d'appui à la paix et à la sécurité en Afrique. En 2016, elle formulera le plan d'action 2017-2020 de la facilité de soutien à la paix en Afrique (APF), laquelle a fourni des ressources essentielles à l'opérationnalisation de l'AAPS. La présidence néerlandaise de l'UE entend organiser une discussion stratégique sur le futur programme d'action de l'APF, avec un large éventail de parties prenantes, à Bruxelles. Cette discussion devrait déboucher sur des recommandations, qui seront transmises à la Commission européenne pour l'aider à élaborer le plan d'action.

L'UE va donc avoir l'occasion de répondre aux questions soulevées par plusieurs États membres à propos de la part de financement trop largement accordée par l'APF aux opérations de soutien de la paix en général, et à la mission de l'UA en Somalie (AMISOM) en particulier, alors que les partenaires africains ont rechigné à assumer une part plus importante du coût de cette mission. Certains États membres ont suggéré d'investir davantage dans l'alerte précoce et la prévention des conflits.

L'UE et l'Afrique auront d'autres occasions de renforcer leur partenariat de paix et de sécurité en 2016. Il devrait y avoir un suivi à la toute première retraite conjointe du CPS de l'UA et du comité politique et de sécurité de l'UE, qui avait eu lieu à la mi-octobre 2015, et qui marque une évolution positive en permettant aux deux partenaires d'aborder des questions stratégiques comme la mise en œuvre de l'AAPS de manière plus approfondie. Les réunions consultatives annuelles donnent, au contraire, l'impression de s'enliser et de délaisser leur orientation stratégique au profit de questions à court terme qui font largement consensus entre l'Afrique et l'Europe (ISS, 2015).

Du côté africain, on note une certaine planification, sous la forme de réunions techniques qui se sont attelées au problème de la gouvernance aux niveaux continental et national. En septembre 2015, une consultation menée à Arusha, en Tanzanie, et à laquelle étaient associés le comité des représentants permanents de l'UA et l'African Governance Platform, a souligné la nécessité de trouver des modalités concrètes permettant d'établir des liens fonctionnels entre les États membres de l'UA et les membres de la plate-forme. Le but final est de promouvoir et de soutenir la gouvernance démocratique et participative, le constitutionnalisme, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des peuples en Afrique. La consultation a également cherché à accélérer la mise en œuvre de l'agenda des valeurs africaines partagées, et notamment la charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, en vue d'atteindre les objectifs de l'agenda 2063.

Sur le plan des droits de l'homme, il faut voir comment l'UE et l'Afrique comptent marquer « 2016, année africaine des droits de l'homme », sous l'égide de l'UA. En avril 2015, la Commission européenne a adopté une communication qui décrit le nouveau plan d'action qu'elle se propose de suivre en matière de démocratie et de droits de l'homme au cours de la période 2015-2019. Dans le cadre de l'approche par les droits préconisée par l'UE, les deux parties semblent s'accorder sur la nécessité d'une coopération accrue en vue d'améliorer l'accès à la justice, de créer des mécanismes locaux de reddition de comptes et de renforcer des mécanismes régionaux tels que la Cour africaine. Lors du sommet UE-Afrique de 2014, les deux parties se sont en outre engagées à poursuivre les objectifs de développement d'une manière plus équilibrée et intégrée, basée sur la paix et la sécurité et des institutions démocratiques, réactives et responsables (Déclaration 2014 : §47). L'heure des mesures concrètes a sonné, parallèlement à la coopération sur les ODD. Il faut à présent trouver des formes qui, par-delà les autorités nationales, élargissent le dialogue à des groupements régionaux et autonomisent les acteurs locaux et les organisations de la société civile.

L'importance de la démocratie et des droits de l'homme trouve de plus en plus d'écho. L'époque de la non-ingérence et de la sacro-sainte souveraineté de l'État – comme celle inscrite dans la charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) – semble révolue au profit d'une approche plus interventionniste fondée sur la non-indifférence, surtout en ce qui concerne les changements anticonstitutionnels de gouvernement : pour preuve, l'acte constitutif de l'UA. L'UE doit être prête à soutenir la politique de l'UA à cet égard, et à encourager les pays africains à ratifier les protocoles relatifs à la gouvernance et aux droits de l'homme. Pour être crédible, cependant, l'UE doit mener une action extérieure cohérente et respectueuse des normes qu'elle prêche.

Commerce, industrialisation et chaînes de valeur

La 14^{ème} session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), prévue en mars 2016, réunira des chefs d'État et de gouvernement, des ministres et d'autres acteurs du monde des affaires, de la société civile et du monde universitaire afin de discuter des enjeux du développement économique et du commerce mondial. Elle accordera une attention particulière à la mise en œuvre des ODD et aux mesures à prendre pour les atteindre. Ce sera une excellente occasion d'approfondir la discussion sur les ODD 8 et 9, avec pour toile de fond le ralentissement économique prévu en Afrique, la chute des cours des produits de base, le chômage élevé et la volonté de diversification économique.

Le système commercial de l'Afrique est à la veille d'une transition cruciale. Malgré le ralentissement économique annoncé, l'industrialisation continuera d'être au cœur du programme de transformation économique de l'Afrique en 2016. L'ODD 9, relatif à l'infrastructure, à l'industrialisation et à l'innovation, souligne le caractère essentiel d'une industrialisation durable, qui profite à tous. La position commune prise par l'Afrique au sujet du développement durable fait également la part belle à la transformation économique, qui est une pierre d'angle de l'agenda 2063, lequel l'intègre dans son premier plan décennal de mise en œuvre. Un certain nombre de pays africains et de

CER ont déjà élaboré des stratégies de réforme nationales pour muer la croissance rapide de ces dernières années en produits de développement pérennes et équitables. Parmi ceux-ci, le développement de chaînes d'approvisionnement durables et des investissements dans la modernisation des chaînes de valeur, pour permettre à l'Afrique de mieux valoriser ses produits primaires. Il n'y a plus désormais qu'à essaimer ces stratégies.

La transformation des économies africaines dépendra de leur capacité à affirmer davantage leur présence dans les chaînes de valeur mondiales. Dans ce monde toujours plus interconnecté et globalisé, les économies africaines ne pourront en effet atteindre le stade de développement suivant, et donc participer pleinement aux échanges et aux investissements mondiaux qu'à condition de se créer des ouvertures économiques à l'échelon national et régional. L'Afrique de l'Est et l'Afrique australe ont déjà pris des mesures par rapport à certaines barrières commerciales apparues avec l'ouverture, le 10 juin 2015, de la nouvelle zone de libre-échange tripartite (ZLET) qui regroupe trois grandes CER africaines, à savoir la SADC, la COMESA et la CAE. Cette zone apparaît comme un important facteur de stimulation des échanges intra-africains et comme un possible « redistributeur des cartes » du système d'échanges africain. Elle doit en outre servir de tremplin à une ambitieuse zone de libre-échange continentale (ZLEC), dont l'ouverture est prévue en 2017 et qui s'accompagnera de la mise en place d'une union douanière panafricaine d'ici 2019. Bien que le principal enjeu de 2016 soit l'aboutissement des négociations de la ZLET et le démarrage de sa mise en œuvre, il ne faudra pas oublier les travaux préparatifs de la négociation de la ZLEC. Les choses ont évolué lentement, et une démarche politiquement plus sensible s'avérera sans doute nécessaire pour compléter les efforts techniques en cours et faire aboutir la réforme du système d'échanges en Afrique.

L'interconnexion des marchés est une autre priorité africaine. Il n'y a pas que le commerce qui figure en bonne place à l'agenda 2016 de l'Afrique : c'est aussi le cas des infrastructures, au travers notamment des corridors de transport, de la facilitation des échanges, de l'accès à l'énergie et de la montée en puissance de l'économie numérique. Autre aspect essentiel, la mise en œuvre de l'accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), adopté à Bali en 2014. Jusqu'à présent, seuls quatre pays africains l'ont ratifié (l'île Maurice, le Botswana, le Niger et le Togo). D'autres pays devraient leur emboîter le pas pour que cet accord puisse effectivement réduire les goulets d'étranglement transfrontaliers. Dans le même ordre d'idées, le manque d'infrastructures et d'énergie reste un frein au commerce et au développement industriel de nombreux pays qui se retrouvent littéralement prisonniers de leurs propres frontières, et fait grimper le coût du commerce et des affaires. Les infrastructures continentales bénéficieront d'un soutien accru en 2016, au travers notamment de divers projets soutenus par la communauté internationale, comme l'initiative Africa Power soutenue par les États-Unis.

Les relations entre l'UE et les CER africaines vont également connaître d'importants changements en 2016. Les accords de partenariat économique (APE) marquent une nouvelle ère dans les échanges entre l'UE et ses partenaires africains, puisqu'ils introduisent des relations commerciales réciproques, bien qu'asymétriques, entre les parties et rompent ainsi avec le régime unilatéral et non réciproque de l'accord de Cotonou. Il faudra surveiller ce changement de près. Les APE conclus en 2014 avec les trois principales CER (SADC, CEA et CEDEAO) ne sont toutefois pas encore signés, ratifiés et mis en œuvre. La pression monte pour que cela soit le cas. En attendant la mise en œuvre de l'APE, un règlement délégué de l'UE (CE, 2014A) introduit un moratoire sur l'actuel dispositif transitoire qui régit les relations commerciales entre l'UE et les pays africains concernés par l'APE. Ce moratoire arrivera à expiration le 1er octobre 2016 ; après cette date, les pays ou les régions qui ne seront pas parvenus à signer et à ratifier l'accord perdront leur accès préférentiel au marché de l'UE.

Mise en œuvre de la déclaration de Malabo et de l'ODD 2

Comme nous l'avons dit précédemment, l'Afrique reste confrontée à un problème de sécurité alimentaire. La réduction de moitié de la faim a, certes, marqué une étape importante, mais l'élimination totale de la faim demeure l'objectif final (cf. ODD 2). Certains signes laissent à penser que l'Afrique s'est engagée dans cette voie.

Le NEPAD propose deux instruments pour réaliser l'ODD 2 : (i) la déclaration de Malabo sur l'agriculture africaine, par l'intermédiaire de la « stratégie de la mise en œuvre et feuille de route » et du « cadre de résultats » du PDDAA, et (ii) le partenariat renouvelé entre la Commission de l'UA, l'agence de planification et de coordination du NEPAD (APCN), l'Institut Lula et la FAO, qui vise à mettre un terme à la faim en Afrique d'ici 2025 et qui est, lui aussi, fortement ancré dans le processus du PDDAA. Au niveau régional, un certain nombre d'initiatives sont en chantier pour définir les contributions à l'ODD 2 et aux objectifs de la déclaration de Malabo. La CEDEAO, tout d'abord, va entamer la révision de sa politique agricole en Afrique de l'Ouest (ECOWAP) en 2016. À l'est du continent ensuite, la COMESA va prochainement finaliser ses programmes régionaux d'investissements agricoles, dans le cadre de son pacte régional pour la mise en œuvre du PDDAA.

Hormis le secteur public, des petites, moyennes et microentreprises (PMME) européennes commencent aussi à investir dans leurs homologues des pays en développement. Chacun sait cependant que ces investissements sont loin de suffire à soutenir et à pérenniser les nombreux petits producteurs et PMME des zones rurales africaines. Les PMME du continent sont en proie à de nombreuses contraintes, qui vont des risques inhérents à la production agricole (les conditions météorologiques et environnementales, par exemple) aux risques plus conséquents qu'impliquent les petites exploitations et le coût plus élevé de l'activité économique sur de petits marchés ruraux. L'enjeu, demain, consistera à trouver le moyen d'amplifier les bonnes pratiques interentreprises existantes, en augmentant les flux d'investissements vers les PMME européennes et africaines pour améliorer la production et la sécurité alimentaire, tout en restant conscient des effets et de l'incidence du changement climatique. Ceci suppose le déploiement d'un assortiment d'approches adaptées aux contextes locaux et aux caractéristiques des sociétés concernées. Ces joint ventures entre acteurs européens et africains devraient obéir à un principe de transparence et d'équité, sachant que diverses initiatives récentes n'ont pas réussi à corriger l'inégalité des relations entre petits exploitants africains et acheteurs étrangers.

On ne dira jamais assez combien la participation du secteur privé et la combinaison de fonds publics et privés revêtent de l'importance pour les projets agricoles en Afrique (voir Global Harvest, 2011). Plusieurs principes directeurs dénoncent le risque de retomber dans les vieux travers, comme l'aide liée et la concurrence déloyale, et dégagent quelques pistes pour promouvoir les investissements sensibles au climat. Il y a tout d'abord les « principes IRA » (principes pour l'investissement responsable dans le domaine de l'agriculture et des systèmes alimentaires), adoptés par le comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en 2014, qui établissent un lien entre l'investissement responsable dans le domaine de l'agriculture et les mesures visant à réduire ou à éliminer les émissions de gaz à effet de serre. Ces principes directeurs n'ont cependant aucun caractère obligatoire pour les entreprises. Il y a ensuite les principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE, qui se concentrent principalement sur les questions de droits de l'homme. Ces principes n'ont aucun caractère obligatoire non plus, même si les gouvernements sont tenus de les promouvoir auprès de leurs entreprises privées nationales. L'adhésion des entreprises à ces principes directeurs est par conséquent à géométrie variable et rarement transparente et mesurable.

L'UE est en train d'enrichir sa panoplie d'outils de coopération entre les secteurs public et privé. La Commission planche en ce moment sur une initiative de financement de l'agriculture qui sera lancée l'année prochaine et qui vise à atténuer les risques

(en proposant, par exemple, du capital-risque, des garanties et d'autres mécanismes de partage des risques, voyez Ridolfi, 2015). La Commission espère ainsi favoriser la participation et attirer les financements du privé, en direction des PMME notamment. Dans le droit fil de sa communication de 2014, « Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement », l'UE envisage de nouvelles politiques et de nouveaux investissements publics pour inciter le secteur privé à investir dans le développement des systèmes alimentaires.

Sur le continent africain, le fonds fiduciaire de solidarité africain qui est géré par la FAO donne l'exemple d'un mécanisme de financement novateur, incarnant à la fois le principe d'universalité et l'incitation à la mobilisation des ressources intérieures. Par le biais de ce fonds officiellement créé en 2013, les pays africains qui disposent d'un revenu plus élevé peuvent accompagner d'autres gouvernements nationaux et organisations régionales dans les efforts qu'ils entreprennent pour éradiquer la faim et la malnutrition, éliminer la pauvreté rurale et gérer durablement les ressources naturelles. On peut y voir non seulement un geste de solidarité, mais aussi la reconnaissance du fait que, dans le monde actuel, plus aucun pays ne peut assurer sa sécurité alimentaire en faisant cavalier seul.

Depuis la flambée des prix des denrées en 2007-2008, l'agriculture et les systèmes alimentaires suscitent à nouveau l'intérêt des investisseurs internationaux et des grandes entreprises. Les multinationales adhèrent d'ailleurs de plus en plus aux cibles de durabilité en matière d'environnement et de changement climatique. Plusieurs grandes entreprises combinent ces objectifs et contribuent efficacement à l'écologisation de l'agriculture. Cargill notamment, a lancé « Cocoa Promise », une initiative par laquelle l'entreprise s'engage à soutenir la production de cacao durable et à aider les communautés qui vivent du cacao. Le renforcement de la biodiversité, la préservation de l'environnement local et la régénération des terres agricoles par le biais de technologies innovantes sont les principaux axes de ce programme (Knaepen et al., 2015). L'enjeu consistera ici à vérifier que ces initiatives, et d'autres, prises par les sociétés multinationales ont les effets positifs escomptés sur la durabilité agricole à moyen et à long terme, par-delà l'objectif de communication lié à la « responsabilité sociale des entreprises » et la génération de revenus à court terme pour les agriculteurs concernés.

Adapter la boîte à outils de l'UE aux enjeux de 2030



Le programme 2030 nécessitera une importante mise à jour du « système d'exploitation » de la coopération internationale, avec de fortes conséquences pour l'action extérieure de l'UE. L'adoption des ODD, du PAAA et de l'accord de Paris sur le changement climatique donne un solide argument à ceux qui veulent une révision des documents d'orientation afin de les mettre en concordance avec ces nouveaux cadres mondiaux. Les débats actuels sur la nouvelle stratégie mondiale de l'UE en matière de sécurité et de politique étrangère et sur une révision de la politique européenne de voisinage (PEV) ouvrent la voie à une réorientation des politiques à l'aune de ces nouveaux engagements mondiaux, autant que la mise en œuvre de la nouvelle stratégie commerciale de l'UE. Les deux documents de référence de la politique de développement de l'UE que sont le consensus européen pour le développement (2005) et le programme pour le changement (2011) ont en outre été rédigés dans un contexte tout autre, et doivent dès lors être revus et corrigés.

Réussir le démarrage du programme 2030 sera l'une des priorités de la présidence néerlandaise du Conseil de l'UE, au premier semestre 2016. Il devrait y avoir des conclusions du Conseil se rapportant à la mise en œuvre des ODD dans l'UE et dans le reste du monde. Un consensus semble se dégager autour de la nécessité d'objectifs plus réalistes dans la sphère de l'aide, au regard de la diminution des ressources financières disponibles et de la baisse du pouvoir d'influence politique de l'UE sur la scène mondiale. Plus fondamentalement, l'Union devrait se demander comment mettre son poids au service de son action extérieure pour faire progresser et atteindre le développement durable, y compris dans les pays fragiles et en conflit. Vu la baisse des niveaux d'APD, le mantra du « faire plus avec moins » doit être réexaminé à un niveau stratégique, qui ne se cantonne pas à un simple objectif de réduction des coûts (Herrero, et al., 2015), et qui s'intéresse de plus près à l'APD comme vecteur de mobilisation d'autres ressources financières telles que les recettes intérieures. L'UE doit en outre voir plus loin que l'aide pour s'atteler aux problèmes de cohérence entre ses politiques. Plusieurs processus de révision, en cours ou à venir, donneront l'occasion de réfléchir aux répercussions que les choix politiques peuvent avoir sur le développement durable. Il faudra revoir les ambitions, à la lumière d'une évaluation minutieuse du positionnement de la coopération internationale dans le cadre de l'action extérieure de l'UE, sachant que ce cadre est plus vaste, mais aussi plus politique et davantage guidé par des intérêts. Enfin, l'efficacité de l'aide conservera toute son importance. Bien que les conférences de 2015 n'aient pas discuté de l'avenir de l'efficacité de l'aide à proprement parler, cette question demeure essentielle ; il importe que le partenariat mondial pour une coopération au développement efficace ne soit pas écarté, mais au contraire pleinement intégré au processus des ODD.

D'une stratégie de sécurité à une stratégie mondiale : l'occasion de recadrer l'action extérieure de l'UE

Les chefs d'État et de gouvernement réunis pour le Conseil européen de juin 2015 ont chargé la HR/VP Mogherini de préparer, en concertation avec les États membres et la société civile, une stratégie mondiale de politique étrangère et de sécurité, en vue de remplacer l'actuelle stratégie européenne de sécurité qui remonte à 2003.

Dans une évaluation stratégique parue en juin dernier, la HR/VP analyse l'évolution radicale de l'environnement de l'UE au cours des dix dernières années. Sur le plan extérieur, l'Europe est confrontée à un voisinage de plus en plus instable. Aux abords du voisinage méridional de l'Europe, l'instabilité prévaut dans de nombreuses régions d'Afrique, comme le Sahel, l'Afrique centrale et la Corne de l'Afrique. À l'est, la Turquie est devenue la principale route d'exode des réfugiés fuyant la guerre en Syrie et en Irak, tandis que les tensions et la violence persistent en Ukraine. Les récents événements de Paris, de Beyrouth et de Bamako confirment en outre la gravité de la menace terroriste à l'intérieur et à l'extérieur des frontières européennes. Dans le même temps, le monde doit faire face à la montée d'autres menaces globales telles que le changement climatique et la rareté des ressources. Autant de raisons qui ont incité la HR/VP à préconiser une stratégie « mondiale » élargie, qui déborde du champ traditionnel de la sécurité afin de couvrir tous les aspects de l'action extérieure de l'UE.

Bien que la HR/VP soit mandatée pour préparer cette stratégie élargie, son parcours est parsemé d'embûches. L'UE compte aujourd'hui 13 États membres de plus qu'en 2003. Il sera nettement plus compliqué de dégager un consensus avec 28 pays autour de la table, chacun investi de sa propre culture et de ses propres intérêts stratégiques. Certains nouveaux États membres, par exemple, s'inquiètent de la posture de plus en plus affirmée de la Russie ; ils sont favorables à une stratégie qui se concentre sur les menaces géostratégiques directes dans le voisinage oriental, alors que d'autres pays préconisent une approche plus large. Les contraintes budgétaires ont par ailleurs réduit les montants alloués à l'action extérieure et entraîné une réduction considérable des dépenses et capacités de défense européennes – à l'inverse de ce que l'on voit ailleurs (PE, 2015). Paradoxalement, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne n'a plus la cote, les précédentes tentatives de missions ou d'opérations communes n'étant souvent pas parvenues à leur fins ni même à voir le jour. On peut donc s'attendre à une poursuite des débats sur le périmètre de la nouvelle stratégie et sur son articulation avec une coopération européenne renforcée pour le développement de capacités de défense.

Le débat sur la stratégie mondiale ne peut être dissocié du programme 2030. Compte tenu de ses aspirations mondiales, la stratégie devrait en principe refléter les ambitions des ODD. Elle a théoriquement ouvert la voie à ces synergies, mais il faudra voir pratiquement comment cela se passe. La HR/VP a initié une démarche de consultation de six mois, déclinée en une série de conférences et de séminaires qui pourront déboucher sur des recommandations. En février et mars 2016, deux séminaires sont prévus sur les thèmes de l'Afrique et du développement. Ce sera l'occasion de présenter les arguments en faveur d'une articulation entre les débats stratégiques et les engagements mondiaux dans le programme 2030. La HR/VP devrait présenter une ébauche de sa stratégie au Conseil européen de juin 2016.

L'Europe ne pourra se doter d'une stratégie mondiale qu'au prix d'une approche véritablement intégrée, établissant un lien entre tous les domaines de l'action extérieure (Ribera et al., 2015). On ne peut, par exemple, s'atteler aux causes profondes de la migration clandestine et de l'afflux de réfugiés uniquement par des mesures sécuritaires telles que les contrôles aux frontières et des opérations maritimes. À défaut de trouver la bonne combinaison d'outils et de partenariats, l'Europe continuera de « ferrailer » sur la scène mondiale, sans plus. En créant un groupe de commissaires aux relations extérieures, présidé par la HR/VP et composé des commissaires dont les portefeuilles ont un lien avec l'action extérieure (développement, commerce ou encore politique européenne de voisinage), le président Juncker a posé un jalon prometteur sur la voie d'une action politique plus cohérente. Un engagement pour la globalité qui se retrouve aussi dans le budget 2016, où l'on note une augmentation de 35,8 % des paiements et de 5,2 % des engagements au titre de la rubrique 4, « L'Europe dans le monde », et de 56,8 % des paiements et de 60,7 % des engagements au titre de la rubrique 3, « Sécurité et citoyenneté ». Ceci montre combien l'action extérieure de l'UE donne la priorité aux dimensions extérieures de la crise des réfugiés, autant qu'aux mesures internes de sécurité et de renforcement de capacités (CE, 2015a). Le débat sur la stratégie mondiale est l'occasion rêvée d'institutionnaliser une approche centrée sur une action préventive, qui se penche de manière stratégique sur l'ensemble des causes profondes de l'insécurité.

L'accord sur le changement climatique intervenu à Paris en décembre 2015 devrait inciter le Conseil de l'UE à exiger plus d'attention pour le changement climatique. Un rapport commandité par la présidence allemande du G7 et publié récemment sous le titre « A New Climate for Peace » illustre parfaitement une nouvelle dynamique politique favorable à l'incorporation de la dimension sécuritaire dans le débat climatique. C'est dans cet esprit que Bert Koenders, ministre des Affaires étrangères néerlandais (2015), a indiqué l'intention de son pays de profiter de sa présidence de l'UE au premier semestre 2016 pour incorporer le changement climatique dans les discussions sur une nouvelle stratégie mondiale de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité.

Réglages de l'APD

Le passage des OMD aux ODD intervient en des temps difficiles pour le financement du développement de l'UE. Les budgets de la coopération au développement vont rester sous pression, dans la mesure où les ressources publiques se font rares et où les contribuables européens trouvent les problématiques nationales plus prioritaires que l'envoi d'argent public à l'étranger (même si le Royaume-Uni a démontré que l'augmentation de l'APD en période d'austérité était aussi une question de volonté politique). Au vu de ce qui précède, l'UE va devoir redéfinir la valeur ajoutée de son APD dans le paysage du développement durable. Dans les conclusions qu'il a adoptées en décembre 2014 sur un programme pour l'après-2015 porteur de transformation, le Conseil de l'UE suggère que les pays moins avancés (PMA) soient les principaux bénéficiaires de l'APD : « l'APD demeure un élément important, qui fait office de catalyseur, pour l'ensemble des moyens financiers disponibles pour aider les pays en développement, en particulier ceux qui en ont le plus besoin » (Conseil de l'UE, 2014A : para 31).

L'UE va devoir réassortir sa boîte à outils si elle veut apporter, après 2015, une aide à la qualité et aux effets indéniables. Son objectif

avoué est de se servir de l'APD pour stimuler d'autres moyens de mise en œuvre, comme le recours à de meilleures politiques fiscales et de taxation, la combinaison des financements et les partenariats public-privé pour « déverrouiller » les projets d'infrastructures. Il faudra néanmoins trouver des solutions novatrices pour y parvenir systématiquement. Plusieurs sont envisageables, comme l'émulation d'initiatives européennes telles qu'ElectriFi et AgriFi, qui cherchent à lever des fonds, l'une pour l'électrification rurale, l'autre pour l'agriculture. Comme également la mise en place de mécanismes d'atténuation des risques, tels que ceux évoqués précédemment pour favoriser les investissements privés dans le développement des systèmes alimentaires. D'autres solutions sont proposées pour assurer une aide à fort impact, comme une analyse plus poussée de l'articulation entre l'aide de l'UE et les stratégies mises en place par les pays partenaires pour assurer leur propre financement du développement durable. L'UE pourrait également affiner ses critères de différenciation et d'allocation de l'aide, en tenant compte de la géographie actuelle de la pauvreté dans le monde et des inégalités sous-nationales, y compris dans les économies émergentes. L'UE intègre déjà le climat dans toutes ses politiques et dans son budget, et s'est engagée à affecter 20 % de ce dernier (APD comprise) à des activités liées au climat (Herrero, A. et al., 2015). Mais cela ne suffira pas. C'est toute l'APD de l'UE qui devra soutenir un développement compatible avec le climat et la transition vers un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique. Pour ce faire, tous les secteurs d'intervention, tant au niveau national que régional, devront systématiquement intégrer les considérations climatiques.

L'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP) permettra de discuter des modalités d'intégration de ces diverses considérations. Le CFP en cours fixe les plafonds annuels des dépenses de l'UE pour la période 2014-2020. L'examen à mi-parcours de 2016, bien qu'il s'agisse avant tout d'un outil de réflexion sur le fonctionnement du CFP, offre la possibilité d'intégrer les engagements au titre des ODD dans le cadre existant. Le caractère universel des ODD devrait se répercuter non seulement sur la rubrique 4 du CFP, « L'Europe dans le monde », mais aussi sur les rubriques 2 « Croissance durable » (qui recouvre les politiques environnementales et agricoles) et 3 « Sécurité et citoyenneté » (qui recouvre la justice et les affaires intérieures, les politiques d'immigration et d'asile, et la santé publique).

La Commissaire européenne en charge du budget, Kristalina Georgieva, a admis que cet examen intervenait à un moment où diverses problématiques mettaient l'Europe sous pression. La reprise économique a été lente et inégale, la concurrence extérieure s'intensifie et les conflits et crises humanitaires se multiplient, sans parler des problèmes internes d'intégration et de convergence économique et sociale auxquels l'Europe doit faire face (Georgieva, 2015). La commissaire voit dans cet examen l'occasion de tirer un premier bilan des nouveaux instruments, programmes et règles introduits au cours de la phase initiale de programmation et de mise en œuvre. Dans la perspective de cet examen à mi-parcours, elle a par ailleurs initié un processus visant à axer davantage le budget de l'UE sur les résultats.

Les examens à mi-parcours de la programmation du FED et de l'ICD ouvrent d'autres perspectives d'ajustement et de redynamisation des initiatives en 2016. Il semblerait que la direction générale de la coopération et du développement de l'UE (DG DEVCO) ait amorcé une discussion interne sur la réforme des examens à mi-parcours. Difficile de prédire si elle aboutira à un réajustement approfondi de ces derniers. Tant que les mesures de réforme se traduisent par une plus grande flexibilité des instruments de l'UE et par une plus grande probabilité de synchronisation globale de l'UE, elles seront les bienvenues. La révision des programmes indicatifs nationaux et régionaux dans le cadre des examens à mi-parcours augmente immédiatement les chances d'arriver à un développement compatible avec le climat dans l'aide européenne (Bauer, et al., 2015).

Le nouveau règlement financier adopté en 2013 investit l'UE d'un pouvoir de création et de gestion de fonds fiduciaires, censés permettre à l'UE et à ses États membres de fournir un appui conjoint plus souple, plus complet et plus efficace par rapport à des situations

Encadré 4. Sommet UE-Afrique sur la migration

L'UE a intensifié ses efforts pour faire face à la crise mondiale des réfugiés, y compris l'afflux massif de réfugiés en Europe. En 2015, la Commission a proposé un agenda européen en matière de migration, qui se compose de deux mesures internes liées au régime d'asile européen commun et à la sensibilisation des pays tiers accompagnée d'une coopération renforcée en matière d'asile et de migration. La réponse européenne aux flux migratoires peut donc se comprendre comme une tentative de rapprochement entre les politiques intérieures et extérieures de l'Union afin de relever un défi mondial.

Dans le cadre de son action extérieure, l'UE a accueilli un sommet consacré à la migration à La Valette (Malte), en novembre 2015. Un grand nombre de chefs d'État européens et africains étaient présents, faisant de ce sommet la première rencontre spécifiquement dédiée à la migration à avoir attiré autant de participants de haut niveau et de tous les horizons, y compris des représentants de l'UA et de la CEDEAO. L'objectif était d'améliorer les mécanismes de coopération entre l'UE et l'Afrique afin de résoudre la problématique des flux migratoires et des réfugiés. Le sommet a accouché d'une déclaration politique, d'un plan d'action et d'un fonds fiduciaire de l'UE. Le plan d'action, qui doit démarrer fin 2016, s'articule autour de cinq domaines prioritaires : (i) les avantages des migrations en termes de développement, (ii) la migration légale, (iii) la protection et l'asile, (iv) la migration irrégulière, le trafic de migrants et (v) le retour et la réadmission. Ces domaines se fondent sur des plans d'action existants, tels que ceux adoptés par le processus de Rabat, le processus de Khartoum et la déclaration sur la migration et la mobilité du sommet UE-Afrique de 2014. Le principal point de désaccord porte sur le retour et la réadmission, vis-à-vis duquel les États membres de l'UE ont adopté une position stricte.

Le nouveau fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique semble en passe de devenir un instrument-clé pour inciter les pays partenaires africains à coopérer en matière de

migration. Il conviendra de veiller à ce que la programmation de ce fonds fiduciaire de l'UE poursuive un objectif primordial de soutien à la stabilité et au développement, plutôt qu'un objectif restreint de coup d'arrêt à l'immigration clandestine. Certains États membres de l'UE tendent d'ailleurs de plus en plus à assortir leur aide aux objectifs migratoires de conditions. Il faudra garder un œil sur les éventuelles répercussions négatives que cette tendance pourrait avoir sur les objectifs de développement.

Une augmentation des voies de migration légale serait un moyen de répondre aux enjeux actuels et de promouvoir le développement, tout en résolvant en partie le problème démographique que connaît l'Europe.

Il apparaît néanmoins, comme le montre l'issue du sommet de La Valette, que les États membres ne sont pas disposés à adopter un vigoureux programme de migration légale. Or il ne peut y avoir de réponse globale à la problématique migratoire sans lui.

Enfin, le sommet de La Valette a révélé la pertinence érodée de l'article 13 de l'accord de partenariat de Cotonou, qui constitue la référence pour la coopération UE-ACP en matière de migration. Bien que cet article fournisse une base juridique au retour et à la réadmission, il a rarement été appliqué. Et bien que le plan d'action de La Valette y fasse explicitement référence, l'UE revient dans le même temps à la politique de la carotte et du bâton (dans le domaine de l'aide, du commerce et de la facilitation des visas, par exemple) afin de favoriser des accords bilatéraux, des programmes communs et des réunions bilatérales régulières. Au-delà de l'aspect juridique, la composante dialogue du cadre UE-ACP ne semble plus aussi pertinente pour relever les défis migratoires actuels.

La réponse de l'UE ne peut se résumer à un nouvel appel du pied aux pays africains pour arriver à une meilleure coopération dans le domaine de la gouvernance des flux migratoires. S'atteler aux causes profondes de la migration suppose que l'on apporte également une réponse diplomatique à la situation des régions (potentiellement) instables, dans le cadre de processus multilatéraux plus vastes.

d'urgence ou de fragilité ou à des priorités thématiques (Hauck et al., 2015). Ces fonds ont déjà prouvé leur aptitude à libérer rapidement l'argent européen ou des États membres nécessaire dans l'urgence : c'est le cas notamment du fonds de l'UE mis en place à la suite de la crise syrienne (fonds fiduciaire Madad, créé en décembre 2014 et dont la dotation devait atteindre 500 millions d'euros à la fin de 2015) et du fonds pour la République centrafricaine (fonds fiduciaire Békou, créé en juillet 2014 et actuellement doté de 100 millions d'euros), tous deux alimentés par des instruments de l'UE et par les budgets des États membres (Hauck et al., 2015), ainsi que plus récemment, le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, qui mobilise 1,8 milliard d'euros à partir des réserves du FED, des programmes régionaux et nationaux et des contributions des États membres.

Les premières expériences de mise en œuvre du fonds fiduciaire Békou s'avèrent positives par le déploiement d'une aide rapide dans un environnement des plus fragiles. L'arrivée des fonds fiduciaires européens marque toutefois le passage foudroyant d'un financement communautaire approvisionné par les lignes budgétaires et par le fonds européen de développement à un nouvel instrument qui s'appuie sur d'autres mécanismes de gestion, d'autres processus décisionnels, et qui s'accompagne de nouveaux enjeux politiques et opérationnels. Il apparaît que les contributions des États membres ne correspondent pas aux attentes initiales ; certains États membres craignent que les fonds fiduciaires de l'UE ne confèrent un pouvoir excessif à la Commission européenne, et de contrôle des États membres sur les ressources. Cela montre aussi qu'une masse critique d'États membres doivent contribuer et coopérer pour ne pas limiter la valeur ajoutée des fonds fiduciaires de l'UE au simple court-circuitage des lourdes procédures administratives européennes. L'autre souci, c'est que même si la gestion directe est l'option de

prédilection, la Commission européenne ne dispose pas de capacités de mise en œuvre directe dans tous les domaines. Il s'ensuit que dans certains cas, les fonds sont regroupés puis acheminés par l'entremise d'autres organismes de développement, au risque de frais généraux supplémentaires et de retards. Il conviendrait par ailleurs de se demander si ces fonds fiduciaires de l'UE, qui opèrent souvent dans des environnements fragiles et conflictuels, fondent leurs interventions sur une analyse approfondie de la situation du pays, et participent aux objectifs à long terme de consolidation de la paix et de renforcement de l'État dudit pays, tout en favorisant une appropriation maximale. Le fonds fiduciaire Békou y est parvenu, mais cette expérience positive n'a pas encore eu de répercussions sur le fonctionnement des autres fonds fiduciaires de l'UE (Hauck, et al., 2015).

L'universalité et ses implications pour l'UE

Le principe d'universalité exige que le programme 2030 soit mis en œuvre partout, ce qui constitue un double défi pour l'Union européenne et ses États membres : réaligner leurs politiques et leurs pratiques de donateurs de l'aide au développement, tout en mettant systématiquement les principes d'universalité, de responsabilité partagée et de CPDD en filigrane de leurs politiques internes.

L'UE et ses États membres devront veiller à ce que tous les ministères et secteurs s'approprient les ODD, y compris en dehors de la sphère des affaires étrangères et du développement. Contrairement aux pays en développement, les États membres de l'UE ne disposent pas toujours d'un plan national de développement ajustable aux ODD ; beaucoup en revanche disposent de plans de développement durable pour le suivi de l'agenda de Rio. Or le programme 2030

va bien plus loin. Il exige que toute une série de questions soient pleinement intégrées dans l'action de l'UE. Cela concerne diverses institutions européennes, dont la DG ECFIN (affaires économiques et financières), la DG ENV (environnement), la DG SANTE (santé et sécurité alimentaire) et la DG HOME (migration et affaires intérieures). Le processus exige un leadership politique considérable, tout particulièrement de la part de Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne, et de Federica Mogherini, vice-présidente et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères. La Commission européenne a initié un exercice de cartographie pour recenser les politiques de mise en œuvre du programme 2030 et leurs éventuelles lacunes. La mise en œuvre passe également par l'intégration d'indicateurs mondiaux dans les processus de surveillance de l'UE ; les modalités seront fixées début 2016. Eurostat a entamé des travaux dans ce sens et compte soumettre un rapport préliminaire sur la situation des ODD dans l'UE avant la fin de l'année.

La cible 1.2 des ODD, visant à réduire de moitié au moins la pauvreté d'ici 2030, nous livre un parfait exemple des implications que l'universalité peut avoir pour l'UE. Une des cibles de la stratégie Europe 2020 « pour une croissance intelligente, durable et inclusive » (CE, 2010) est d'affranchir 20 millions personnes du risque de pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2020. Bien que l'UE soit un modèle d'égalité et de protection sociale aux yeux du monde, elle semble aujourd'hui incapable de concrétiser cette ambition phare. Elle a vu le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et en situation d'exclusion sociale passer de 114 millions en 2009 à 124 millions en 2012 (CE, 2014b). Cette hausse spectaculaire est la conséquence des crises économique et financière sans précédent qu'a connues l'UE ainsi que des programmes d'austérité qui s'en sont suivis. La crise n'a toutefois pas frappé les États membres avec la même intensité, ce qui accentue les différences intra-UE.

La cible de la stratégie 2020 en matière de lutte contre la pauvreté affiche d'ailleurs des ambitions bien moindres que celle de l'après-2015 transposée au contexte européen. Si l'UE devait réduire au moins de moitié toutes les dimensions de la pauvreté, c'est alors 62 millions de personnes qu'elle devrait affranchir de la pauvreté. L'incapacité de l'Europe à inverser la courbe de la pauvreté et des inégalités sur son propre territoire est susceptible d'affecter sa crédibilité dans le processus des ODD (Knoll, et al, 2015).

Il faudra voir si la prochaine révision de la stratégie 2020 parviendra à établir un lien entre les cibles de cette stratégie et les ODD relatifs à la pauvreté. La stratégie a fait l'objet d'une consultation en 2014 ; les résultats ont été publiés dans une communication de la Commission au mois de mars 2015. On n'y trouve cependant aucune référence aux ODD : à l'époque, ceux-ci n'avaient pas encore été officiellement adoptés.

Réexamen de la politique européenne de voisinage

Il va falloir rationaliser la stratégie globale en fonction d'autres analyses stratégiques au niveau européen, au rang desquelles le réexamen de la politique européenne de voisinage (PEV) prévu en 2016. La politique de voisinage suivie par l'UE et de ses États membres semble en effet avoir largement échoué. Ces dernières années ont été marquées par des changements spectaculaires dans la région. La précédente PEV était apparue dans le contexte des adhésions de 2004, à une époque où la « réunification de l'Europe » engendrait une vague d'optimisme. Aujourd'hui, l'UE se retrouve cernée par les conflits, tant à l'est qu'au sud. L'hypothèse jadis consensuelle d'une « européanisation » progressive des pays voisins, pour peu qu'on les y incite correctement, semble à présent bien naïve, d'autant que l'UE n'a réussi ni à soutenir les réformes politiques ni à appliquer la conditionnalité avec constance. Tous les enjeux – la montée du terrorisme, l'impasse du processus de paix au Moyen-Orient, le conflit syrien, la crise migratoire et le basculement américain vers l'Asie – ont radicalement changé la dynamique régionale. Le traité de Lisbonne a en outre modifié l'UE proprement dite, avec la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et du poste de HR/VP. Autant de facteurs qui soulèvent de nouvelles questions sur les relations entre l'UE et ses voisins.

Pour éviter de jeter le bébé avec l'eau du bain, la Commission européenne propose de réformer la PEV (CE, 2015b). Sa démarche fonde le partenariat entre l'UE et ses pays voisins sur des intérêts et des opportunités communs, en mettant davantage l'accent sur le développement économique et la création d'emplois (en particulier pour les jeunes), la coopération énergétique, la migration et la protection des réfugiés, et une meilleure prise en compte des questions de paix, de stabilité et de prospérité. La Commission propose par ailleurs une approche plus personnalisée, destinée à favoriser l'appropriation par les pays partenaires, tout en militant pour un plus grand respect des droits de l'homme et de l'État de droit. Depuis que la Commission européenne a dévoilé son jeu, un processus de négociation s'est engagé avec les États membres de l'UE ainsi qu'avec les gouvernements et la société civile des pays partenaires. Ces consultations se poursuivront une bonne partie de 2016.

Bien que ce regain d'intérêt pour des approches individualisées soit en principe bienvenu, il ne répond toutefois pas à une question plus fondamentale : le maintien d'un cadre unique se justifie-t-il pour la politique européenne de voisinage alors qu'elle recouvre en réalité un ensemble très disparate de régions et de pays d'Europe orientale, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord aux contextes et aux enjeux spécifiques ? Le fait d'envisager la PEV comme une entité monolithique n'est finalement pertinent que du point de vue de l'UE, mais ne correspond aucunement à la réalité géopolitique.

Le réexamen de la PEV devrait plutôt être l'occasion de revenir aux fondamentaux de la relation entre l'UE et ses pays voisins et de synchroniser cette politique avec d'autres cadres de coopération existants. C'est particulièrement vrai pour l'Afrique du Nord. La stratégie conjointe Afrique-UE considère l'Afrique comme un tout et fixe un cadre de coopération et de dialogue entre l'UE et les acteurs politiques africains en place, au premier rang desquels l'UA. La fin de l'accord de partenariat de Cotonou en 2020 sera l'occasion de renforcer la coopération entre l'UE et l'Afrique en associant davantage les pays d'Afrique du Nord (qui ne sont pas signataires de Cotonou). Cela permettrait à l'UE de mener une action plus cohérente envers l'Afrique et de réagir au fait que les pays africains parlent de plus en plus à l'unisson. Et cela permettrait aux pays nord-africains de défendre politiquement leurs intérêts dans l'UE par l'entremise de l'UA. Le réexamen de la PEV pourrait préparer le terrain de cette politique unifiée envers l'Afrique, à condition que l'UE tienne compte des réalités politiques plutôt que de continuer à découper le continent en plusieurs parties et de signer des accords de coopération différents.

Une politique plus unifiée, considérant l'Afrique comme un ensemble, ouvrirait la voie à une approche plus individualisée et plus viable, qui tiendrait compte des préoccupations et des besoins spécifiques de chaque pays et région. Elle pourrait relever le défi d'une parfaite maîtrise de politiques de lutte contre la fragilité efficaces dans le voisinage de l'UE, ainsi que dans le voisinage de ce voisinage (le contexte fragile au Sahel, par exemple).

Contours d'une nouvelle approche européenne du commerce

Dans une communication publiée au mois d'octobre 2015, la Commission européenne dessine les contours d'une nouvelle approche européenne du commerce, fondée sur quatre piliers : la transparence, l'inclusivité, la durabilité et les chaînes de valeur. Cette communication, intitulée « Commerce pour tous – Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable » est particulièrement originale en ce qu'elle énonce une approche globale de l'UE en matière de commerce et d'investissement à l'étranger, dans un monde interconnecté où les règles commerciales sont de plus en plus édictées par d'autres partenaires. La communication établit une feuille de route en vue de consolider l'influence des échanges et des investissements européens sur la scène mondiale, en tenant compte d'évolutions telles que le partenariat transpacifique (PTP) conclu entre les États-Unis et 12 pays riverains du Pacifique, dont de très grandes économies de la région, ou encore la « nouvelle route de la soie », une initiative prise par la Chine en vue d'étendre le commerce et l'investissement à ses partenaires stratégiques.

Encadré 5. Conceptualiser l'après-Cotonou

Les discussions sur l'avenir du partenariat entre l'UE et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) au-delà de 2020 ont battu leur plein en 2015, l'UE ayant initié une consultation publique sur la question, dont les résultats serviront à préparer une proposition en vue des négociations. La commission du développement du Parlement européen a indiqué qu'elle comptait également préparer un rapport indépendant sur la question.

À première vue, les principes-clés de l'accord de partenariat de Cotonou (les « relations contractuelles », le « partenariat sur un pied d'égalité » et « la gestion conjointe ») apparaissent pertinents pour le type d'action collective que requiert le nouvel agenda des ODD. Il reste cependant un certain nombre de questions à traiter dans le débat sur l'avenir des relations : dans quelle mesure, par exemple, le cadre de partenariat « Nord-Sud » ACP-UE répond-il aux nouvelles priorités et aux nouveaux modes de coopération qu'implique la réalisation du programme de développement durable à l'horizon 2030 ?

Autant l'assise est large pour dire que les méthodes habituelles ne suffiront pas, autant elle se réduit dès lors qu'il s'agit de définir la meilleure voie à suivre. L'enjeu consistera à mettre en place un système de coopération moderne et mutuellement avantageux entre l'UE et les différents pays et régions ACP, qui tienne compte des nouvelles réalités géopolitiques et qui soit en mesure de répondre à l'agenda de développement mondial des vingt prochaines années.

Une récente analyse de l'économie politique publiée par l'ECDPM estime justifiés les appels à une remise en cause fondamentale du partenariat : celui-ci repose en effet sur des bases fragiles, qui ne répondent ni aux défis de développement mondiaux actuels ni aux intérêts et aux besoins de plus en plus divergents des deux parties. Encore faut-il voir par quoi se traduiront concrètement les propositions de changement radicales. En Europe comme dans les ACP, des intérêts établis seraient ravis d'une refonte moins ambitieuse. Pire, aucune alternative crédible n'a été avancée pas plus qu'une coalition réformatrice n'a été formée à ce jour. Les parties auraient tout à gagner d'un dialogue franc et honnête sur

l'avenir du partenariat et de la coopération internationale, à partir de scénarios d'avenir élaborés conjointement par les pays de l'UE et des ACP. Des scénarios adaptés aux défis mondiaux de demain, politiquement faisables et, surtout, à l'origine de meilleurs résultats pour les citoyens et les pays d'Europe et des ACP.

L'accord de Cotonou stipule que les négociations formelles sur l'avenir des relations UE-ACP doivent débiter au plus tard le 1er octobre 2018. La présidence néerlandaise de l'UE, qui prendra le relais du Luxembourg au premier semestre 2016, a manifesté son envie de relancer le processus. Ou plus exactement, son envie d'étudier les alternatives à une relation basée sur un traité. La Commission européenne la soutient dans cette démarche. Beaucoup d'intervenants s'interrogent sur la force des ACP en tant qu'entité collective. Ce pourrait être le facteur déclenchant d'un débat autour de ce que les pays de l'UE et des ACP perdraient s'il n'y avait pas de successeur à Cotonou, ainsi que de la valeur ajoutée des ACP par rapport à d'autres entités régionales, comme l'UA et les CER, qui se profilent généralement comme des acteurs politiques forts et dont les mandats ne se limitent pas au développement. La présidence néerlandaise de l'UE, en collaboration avec la HR/VP Mogherini, a annoncé qu'elle organiserait une réunion informelle des ministres du développement de l'UE pour débattre des options relatives à un partenariat efficace et sur un pied d'égalité, dépassant la relation donateur-bénéficiaire et mieux intégré dans l'action extérieure de l'UE (TKSG, 2015).

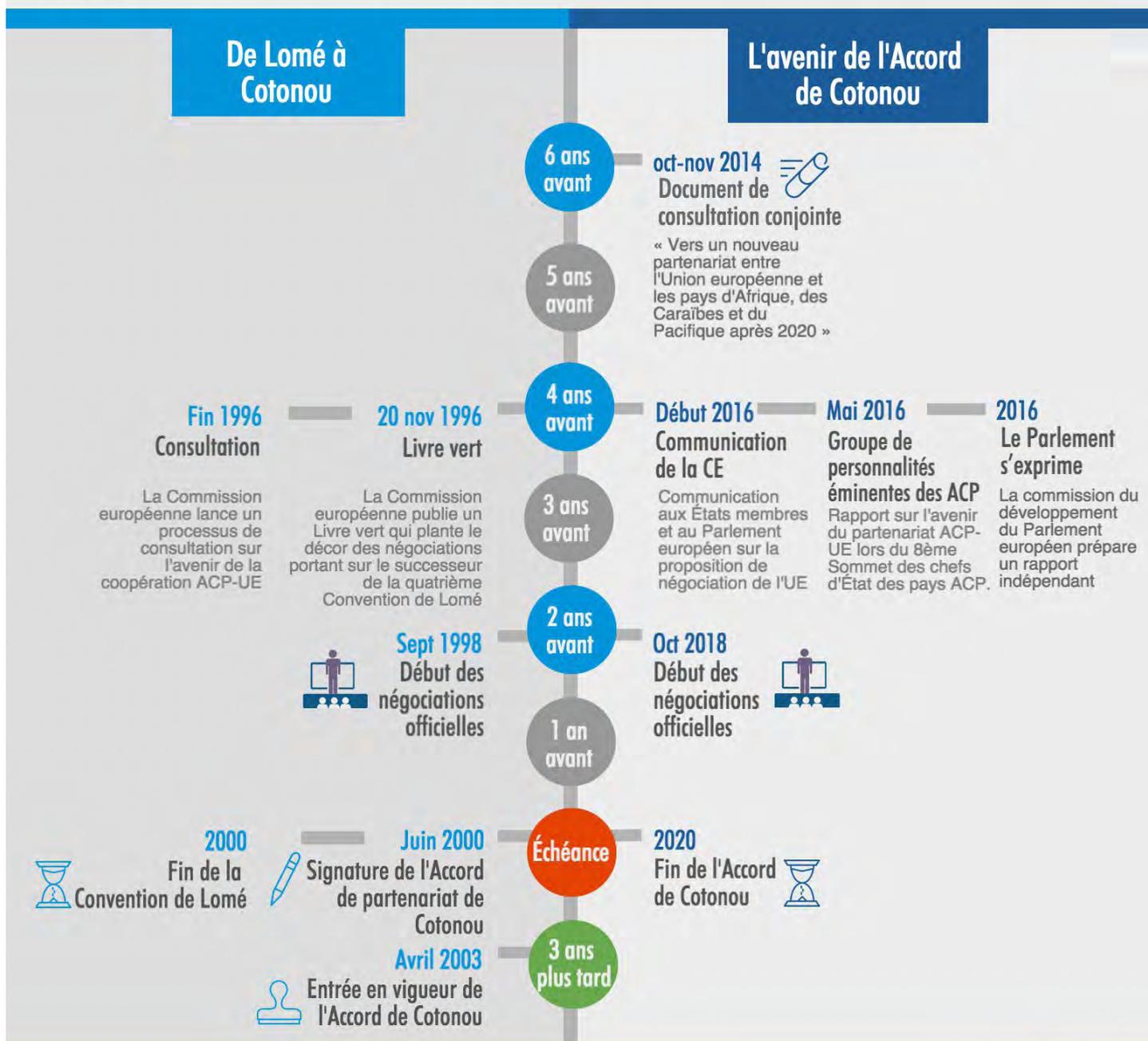
Du côté ACP, le groupe de personnalités éminentes doit en principe remettre son rapport sur l'avenir de l'accord de Cotonou lors du sommet ACP de mai 2016. On s'attend à ce que ce rapport défende l'idée d'un groupe ACP fort et uni et d'un mandat de coopération ACP-UE recentré sur la recherche de « changements systémiques » qui améliorent les conditions de vie et qui s'accompagnent de mécanismes d'interaction avec le secteur privé et la société civile. Plutôt qu'à son démantèlement complet, nous devrions probablement assister à la naissance d'un nouveau groupe des ACP, doté de nouvelles structures de gouvernance, de nouvelles modalités de financement et de nouvelles capacités. Le groupe ACP a indiqué qu'il formulerait sa position après la publication de ce rapport.

S'agissant de l'Afrique, la nouvelle stratégie commerciale de l'UE préconise un engagement plus ambitieux, en particulier dans le commerce des services et les investissements, sur la base des APE existants. Elle définit deux enjeux : (i) les APE récemment conclus, mais qui ne sont encore ni signés ni ratifiés, et (ii) la lassitude engendrée par les APE. Après 14 années de négociations, il est peu probable que les négociateurs africains des APE aient envie de remettre le couvert dans un avenir proche. L'UE envisage par ailleurs une révision de son système de préférences généralisées (SPG) en 2018. Le SPG est un régime commercial préférentiel et unilatéral qui s'applique à tous les pays en développement, mais en réservant une place particulière (i) aux PMA, auxquels l'UE accorde un accès sans contingent et en franchise de droits sur tout, sauf les armes, et (ii) aux pays en développement qui montrent leur attachement aux droits sociaux, aux droits de l'homme, à la bonne gouvernance et à la gestion et à la préservation de l'environnement (les pays « SPG + »). Le réexamen partira des enseignements livrés par l'octroi de préférences au commerce des marchandises, pour en faire profiter le nouveau SPG, censé accorder des préférences analogues aux services. Il s'agit d'un véritable tournant, puisque le système actuel se concentre exclusivement sur le commerce des marchandises. Les premières consultations dans l'optique de ce réexamen débiteront probablement en 2016.

L'UE va par ailleurs procéder à une évaluation approfondie de sa stratégie d'aide au commerce en 2016, afin de déterminer dans quelle mesure celle-ci a permis aux pays en développement de tirer effectivement parti des possibilités offertes par les accords commerciaux internationaux.

Compte à rebours de l'arrivée à expiration de l'Accord de partenariat de Cotonou

Les préparatifs d'un éventuel nouvel accord (ou plusieurs accords), qui succéderait à l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) en 2020, vont déjà bon train. Il y a vingt ans, lorsque la Convention de Lomé était arrivée à expiration en 2000, l'Union européenne (UE) et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) s'étaient engagés dans un processus assez semblable pour négocier l'actuel APC. Témoin sans doute d'une plus grande incertitude quant à son issue et des plus grands enjeux auxquels il doit faire face aujourd'hui, le processus de négociation a démarré un peu plus tôt cette fois-ci.



Conclusions



Il faut agir de toute urgence pour un développement durable mondial. La crise des réfugiés et des migrants, le terrorisme, la violence et la fragilité dans les pays voisins ou plus lointains de l'UE – avec les effets manifestes du changement climatique comme facteurs déclenchants ou corollaires – nous rappellent avec force qu'une action sur plusieurs fronts ne peut plus être différée. Les effets du changement climatique sont plus rapides et plus intenses que prévu. Les répercussions du climat et d'autres problématiques sur la pauvreté et sur la fragilité menacent la sécurité planétaire à des niveaux jamais atteints.

Les accords mondiaux conclus en 2015 en matière de développement durable, de financement du développement, de changement climatique et de commerce, marquent le début et non la fin d'un long parcours. En 2016, l'Afrique et l'Europe vont devoir passer à la vitesse supérieure pour concrétiser leurs engagements mondiaux à l'horizon 2030. La mise en œuvre intégrée et universelle de ces programmes que les deux parties appellent de leur vœux sera très exigeante, tant sur le plan technique que politique, mais indispensable, l'expérience nous ayant appris que les démarches cloisonnées n'engendrent que des effets limités. Cette approche plus intégrée signifie que la coopération UE-Afrique tiendra moins d'une relation donateur-bénéficiaire, en grande partie basée sur l'aide, que de la résolution conjointe de problèmes partagés, dans un intérêt commun, chaque partenaire jouant son rôle.

Du côté africain, cela veut dire intégrer les ODD dans l'agenda 2063 et les plans de développement nationaux, tout en renforçant les liens entre les différents programmes de l'UA (AAPS, PDDAA, etc.) et les politiques afférentes à la justice, à la gouvernance et au climat. Les cadres nationaux et régionaux devront par ailleurs faire l'objet d'un suivi attentif. Les négociations sur la zone de libre-échange tripartite (ZLET) et la zone de libre-échange continentale (ZLEC) sont autant d'occasions à saisir pour faire avancer le commerce et l'industrialisation en Afrique, compte tenu d'un éventuel ralentissement de l'économie et de la diminution des flux d'aide.

Du côté européen, 2016 doit marquer une refonte radicale de la politique de développement et de l'action extérieure. La nature

intégrée et universelle des ODD oblige par ailleurs l'UE à mettre de l'ordre dans ses politiques internes, tout en restant un donateur engagé. Les consultations en vue d'une nouvelle stratégie mondiale pour la politique étrangère et de sécurité, une nouvelle politique européenne de voisinage, une éventuelle révision du cadre de la politique de développement de l'UE et l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel devraient remettre la politique et la pratique européennes au diapason des ambitions des ODD.

L'UE doit en outre adapter sa boîte-à-outils politique au programme 2030 en reconsidérant le rôle et la valeur spécifiques de son APD, en cherchant d'autres sources de financement et des façons intelligentes d'assouplir ses instruments de développement et d'accroître la cohérence de ses politiques. Les relations UE-Afrique sont probablement appelées à changer radicalement. L'arrivée d'une nouvelle équipe à la tête de l'UA en 2016 pourrait être l'occasion de renforcer et d'approfondir la coopération entre les deux Unions. La crise des réfugiés et des migrants montre que l'UE a intérêt à se soucier de la fragilité et des problèmes de développement par-delà son voisinage direct, et par-delà des considérations purement sécuritaires.

L'accord de partenariat de Cotonou arrivant à expiration en 2020, les réflexions autour de l'avenir de la coopération entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) vont se multiplier dans les mois à venir. La pression monte sur plusieurs fronts. Vu le changement radical dans les relations entre l'UE et ses partenaires et l'arrivée d'un nouveau cadre mondial de développement durable, les méthodes habituelles ont fait leur temps. L'UE et les pays ACP vont devoir explorer d'autres pistes pour forger un nouveau partenariat, politiquement faisable et à l'origine de meilleurs résultats pour les citoyens et les pays d'Europe et des ACP. Enfin, l'UE devra veiller à ce que ses choix politiques dans d'autres domaines - à l'occasion du réexamen de la PEV par exemple - ne lui ferment pas l'accès à certaines opportunités dans les deux années à venir.

Bibliographie

Bauer, S., Brandi, C., Herrero, A., Maxwell, S. & Vouturiez, T. 2015. Climate change: The European Union towards COP21 and beyond. Bonn: The European Think Tanks Group (ETTG).

Commission européenne. 2010. Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. COM(2010) 2020. Bruxelles : Commission européenne.

Commission européenne. 2014a. Règlement délégué de la Commission modifiant l'annexe 1 du règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil. Bruxelles : Commission européenne. Adresse de téléchargement : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2014-0081+o+DOC+XML+Vo//FR>

Commission européenne. 2014b. État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. COM (2014) 130 final/2. Bruxelles : Commission européenne. Adresse de téléchargement : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_fr.pdf

Commission européenne. 2015a. Communiqué de presse : L'accord sur le budget de l'Union renforce la réponse à la crise des réfugiés. Adresse de téléchargement : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6093_fr.htm

Commission européenne. 2015b. Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Réexamen de la politique européenne de voisinage. JOIN(2015) 50 final. Bruxelles : Commission européenne et Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Commission européenne. 2015c. Commerce pour tous. Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable. Bruxelles : Union européenne. Adresse de téléchargement : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153879.pdf

Conseil de l'UE (2014b). Déclaration du Quatrième sommet UE-Afrique. Bruxelles : 2-3 avril 2014.

Conseil de l'UE. 2014a. Conclusions du Conseil sur un programme pour l'après-2015 porteur de transformation. Bruxelles : Conseil de l'UE. Adresse de téléchargement : <http://goo.gl/5QW2l6>

De Vos, M. 2015. Three positive trends that are bridging the humanitarian-development divide. Washington, DC/Barcelone/Manille : DevEx. Adresse de téléchargement : www.devex.com/news/3-positive-trends-that-are-bridging-the-humanitarian-development-divide-86598

DG DEVCO. 2015. Public consultation: Towards a new partnership between the EU and the ACP countries after 2020. Bruxelles : Commission européenne. Adresse de téléchargement : https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-eu-ACP-new-partnership_en

El Fassi, S. & Aggad, F. 2014. Implementing African development initiatives: Opportunities and challenges to securing alternative financing for the Agenda 2063. Briefing Note 65. Maastricht : ECDPM.

European Think Tanks Group (ETTG). 2014. Our Collective Interest: Why Europe's problems need global solutions and global problems need European action.

Georgieva, K. 2015. Discours sur l'avenir du Cadre financier pluriannuel de l'UE, prononcé lors de la Conférence de Berlin, le 15 juin. Bruxelles : Commission européenne. Adresse de téléchargement (en anglais uniquement) : https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/georgieva/announcements/speech-berlin-conference-future-eu-multiannual-financial-framework-15-june-2015_en

Global Harvest. 2011. Enhancing Private Sector Involvement in Agriculture and Rural Infrastructure Development. Washington, DC : Global Harvest Initiative. Adresse de téléchargement : http://globalharvestinitiative.org/Documents/Private_Sector_Rural_Development/Private_Sector_Rural_Development.html

Hauck, V., Knoll, A. & Herrero Cangas, A. 2015. Fonds fiduciaire de l'UE : vers une action extérieure plus intégrée ? Note d'information 81. Maastricht : ECDPM.

Herrero, A., Knoll, A., Gregersen, C. & Kokolo, W. 2015. La mise en œuvre du programme pour le changement : une analyse indépendante de la programmation du 11^{ème} FED. Document de discussion 180. Maastricht : ECDPM. Adresse de téléchargement (résumé en français) : <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-77-FR-Mise-oeuvre-programme-changement-septembre-2015-ECDPM.pdf>

IPCC. 2014. Summary for Policymakers. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. (Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the IPCC). Cambridge, Royaume-Uni et New York, USA : Cambridge University Press.

ISS. 2015. EU-AU relations: Beyond institutional twinning. Peace and Security Council Report. Pretoria : Institute for Security Studies. Adresse de téléchargement : www.issafrika.org/pscreport/on-the-agenda/eu-au-relations-beyond-institutional-twinning

Knaepen, H., Torres, C., & Rampa, F. 2015. Making agriculture in Africa climate-smart: From continental policies to local practices. Briefing Note 80. Maastricht : ECDPM. Adresse de téléchargement : <http://ecdpm.org/bn80>

Knoll, A., Große-Puppenthal, S., & Mackie, J. 2015. Universality and Differentiation in the Post-2015 Development Agenda. Discussion Paper 173. Maastricht : ECDPM.

Koenders, A.G. 2015. Remarques d'ouverture de la conférence « Planetary Security: Peace and Cooperation in Times of Climate Change and Global Environmental Challenges », 2-3 novembre. La Haye : Ministère des affaires étrangères.

Krätke, F. & Byiers, B. 2014. The political economy of official statistics: Implications for the data revolution in Sub-Saharan Africa. Discussion Paper 170. Maastricht : ECDPM.

Adresse de téléchargement : <http://ecdpm.org/dp170>

Manuel, M. 2015. Implementing the new development framework in countries affected by conflict and fragility. Background Briefing Note for International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding UNGA side event, 28 septembre. Londres : Overseas Development Institute. Adresse de téléchargement : www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/c4/6d/c46dc18d-52bb-4635-9ea5-dfb2d5ecced7/odi_briefing_paper_idps_side_event.pdf

NEPAD. 2014. Synthesis of the Malabo Declaration on African Agriculture and CAADP. Johannesburg : New Partnership for Africa's Development. Adresse de téléchargement : http://caadp.net/sites/default/files/malabo_synthesis_english_o.pdf

OCDE. 2015. États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015. Paris: Publications de l'OCDE. Adresse de téléchargement : <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/FRE%20States%20of%20Fragility%20Highlights%20document.pdf>

ODI, DIE, ECDPM, Université d'Athènes & Southern Voice Network. 2015. Rapport européen sur le développement 2015 : Associer le financement et les politiques pour mettre en œuvre un programme de développement post-2015 porteur de changement. Bruxelles : Union européenne. Adresse de téléchargement (résumé en français) : <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2015-European-Report-on-Development-Résumé-French.pdf>

Parlement européen. 2015. Towards a new European security strategy? Assessing the impact of changes in the global security environment. Bruxelles : Parlement européen. Adresse de téléchargement : [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU\(2015\)534989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf)

Ribera, T., Wermuth, E., Grevi, G., Messner, D. & Watkins, K. 2015. Why Europe needs a global strategy. EurActiv.com. Adresse de téléchargement : www.euractiv.com/sections/global-europe/why-europe-needs-global-strategy-315991

Ridolfi, R. 2015. "Engaging with business for agricultural growth: Opportunities and risks". GREAT Insights Magazine, 4 (5). Maastricht : ECDPM. Adresse de téléchargement : <http://ecdpm.org/great-insights/engaging-business-agricultural-growth-opportunities-risks/>

Saferworld. 2015. From agreement to action: Building peaceful, just and inclusive societies through the 2030 Agenda. Adresse de téléchargement : www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/999-from-agreement-to-action-building-peaceful-just-and-inclusive-societies-through-the-2030-agenda

TKSG. 2015. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. La Haye : Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2015

Juin – décembre



Présidence luxembourgeoise

25-27 septembre : Sommet de l'ONU pour l'adoption de l'agenda de développement de l'après-2015

14 octobre : Publication par la DG Trade de la nouvelle stratégie commerciale mondiale de l'UE

19 octobre : Conseil de l'UE sur le développement

2 - 4 novembre : Conférence économique africaine 2015 : Lutter contre la pauvreté et les inégalités dans l'agenda de développement de l'après-2015 - Kinshasa, RDC

11-12 novembre : Sommet UE-Afrique sur la migration à La Valette, Malte

15-16 novembre : Sommet du G20 à Antalya, Turquie

30 novembre - 11 décembre : COP 21 de la CCNUCC à Paris, France

7-8 décembre : Réunion technique du G7+ sur les ODD - suivi, Nairobi, Kenya

15-18 décembre : 10^{ème} conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi, Kenya

2016

Janvier – juin



Présidence néerlandaise

Janvier : « Année des droits de l'homme » de l'Union africaine, avec une attention particulière pour les droits de la femme.

14-15 janvier : Groupe de haut niveau pour le suivi de l'après-2015, Nations Unies, New York

28-29 janvier : 26^{ème} sommet de l'Union africaine

1^{er} - 2 février : Conseil informel « affaires étrangères » des ministres européens en charge du développement sur l'avenir de l'accord de partenariat de Cotonou

Février : Élections législatives et présidentielles en Ouganda

Mars (à confirmer) : Publication d'une communication de la Commission européenne sur le mandat de négociation de l'UE concernant le cadre de l'après-Cotonou

Mars : Réunion de la commission statistique de l'ONU pour débattre du cadre de suivi du groupe d'experts interinstitutions sur les indicateurs des Objectifs de développement durable (IAEG-SDG), Nations Unies, New York

14 - 18 mars : 14^{ème} session de la CNUCED à Lima, Pérou

Fin mars : Réunion ministérielle du G7+ à Kaboul, Afghanistan

19-21 avril : Rencontres de printemps du FMI et de la Banque mondiale à Washington DC, USA

28-29 avril : Conseil paritaire ACP-UE à Dakar

12 mai : Conseil « affaires étrangères de l'UE » consacré au développement

Mai (à confirmer) : 8^{ème} sommet des chefs d'État ACP en Papouasie-Nouvelle-Guinée Remise par le groupe de personnalités éminentes de son rapport sur l'avenir du partenariat ACP-UE

Mai (à confirmer) : Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP

26-27 mai : Sommet du G7 sur l'île de Kashiko, Japon

26-27 mai : Sommet humanitaire mondial à Istanbul, Turquie

31 mai – 1^{er} juin : Réunion annuelle de la Banque africaine de développement à Lusaka, Zambie

27 juin : Sommet de l'Union africaine - détails à confirmer

Juin (à confirmer) : Publication du rapport de reddition de comptes de l'UE en matière de financement du développement

1^{er} juillet



Présidence slovaque

11-20 juillet : Forum politique de haut niveau sur les ODD à New York, USA

1^{er} novembre : Parution du « rapport sur le développement mondial » de la Banque mondiale et du « rapport sur le développement humain » du PNUD

Novembre (à confirmer) : Sommet du G20 à Hangzhou, Chine

Novembre (à confirmer) : 2^{ème} réunion de haut niveau du partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement

7-18 novembre : COP 22 de la CCNUCC à Marrakech, Maroc

2017

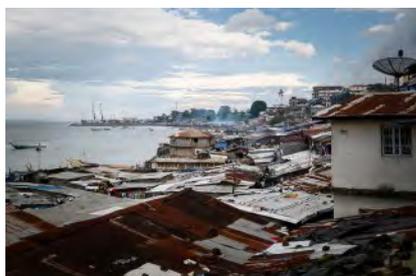
1^{er} janvier



Présidence maltaise

Sigles et abréviations

AAG	Architecture africaine de la gouvernance	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
AAPS	Architecture africaine de paix et de sécurité	ODD	Objectifs de développement durable
ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	OMC	Organisation mondiale du commerce
APD	Aide publique au développement	OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
APE	Accord de partenariat économique	ONU	Organisation des Nations Unies
APF	Facilité de soutien à la paix en Afrique (African Peace Facility)	PAAA	Programme d'action d'Addis-Abeba
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est	PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
CE	Commission européenne	PE	Parlement européen
CER	Communauté économique régionale	PEV	Politique européenne de voisinage
CFP	Cadre financier pluriannuel	PMA	Pays moins avancé
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe	PMME	Petites, moyennes et microentreprises
CPDD	Cohérence des politiques de développement durable	SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
CSA	Comité sur la sécurité alimentaire mondiale	SHaSA	Stratégie pour l'harmonisation des statistiques en Afrique
FAO	Food et Agriculture Organisation of the United Nations	UA	Union africaine
FED	Fonds européen de développement	UE	Union européenne
FFD3	3 ^{ème} Conférence internationale sur le financement du développement	ZLEC	Zone de libre-échange continentale
GSP	Système de préférences généralisées (UE)	ZLET	Zone de libre-échange tripartite
IAEG-SDG	Groupe d'experts interinstitutions sur les indicateurs des Objectifs de développement durable	UN	United Nations
ICD	Instrument de coopération au développement	WTO	World Trade Organisation
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement en Afrique		

1^{ère} partie*Can cities pave the way towards a sustainable future?*

par Kitty van der Heijden, directrice du World Resources Institute Europe.

Compte tenu de l'urbanisation rapide, les villes sont à la croisée des chemins. De tous temps, les villes ont été un moteur de croissance économique important, mais l'urbanisation pose des problèmes majeurs. En 2016, nous avons l'occasion de promouvoir un nouveau modèle de développement urbain, à même d'intégrer toutes les facettes du développement durable et de promouvoir l'équité, le bien-être et la prospérité pour tous. L'importance des villes dans le développement est mise en exergue par le 11^{ème} objectif de développement durable de l'ONU qui vise à « faire en sorte que les villes soient ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables ».

2^{ème} partie*Migration and development*

par le commissaire Neven Mimica.

En 2015, Année européenne pour le développement, la coopération au développement a connu des avancées majeures au plan international. Les décisions prises en juillet, à Addis-Abeba, en septembre, à New York et en décembre, à Paris, respectivement à propos du financement du développement, du programme de développement durable à l'horizon 2030 et du changement climatique, témoignent d'un véritable changement de paradigme pour l'avenir du monde.

3^{ème} partie*Partnerships to deliver food security in Africa*

par Richard Munang et Robert Mgendi – Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

Pour garantir la sécurité alimentaire en Afrique, les déclarations de bonnes intentions ne suffisent pas ; il faut aussi la volonté d'innover, de faire bouger les choses, de développer et de populariser les technologies appropriées, de transformer les institutions et de faire de l'Afrique le continent de tous les rêves, offrant prospérité et croissance à ses centaines de millions d'habitants.

Ce document est le fruit d'un effort collectif témoignant du travail accompli par l'ensemble des collaborateurs de l'ECDPM. Les auteurs tiennent à remercier plus particulièrement : Faten Aggad, Claudia Backes, Paulina Bizzotto Molina, Adedayo Bolaji-Adio, Yaseena Chiu-van 't Hoff, Patrice Deladrier, Sophie Desmidt, Greta Galeazzi, Cecilia Gregersen, Sebastian Grosse-Puppenthal, Volker Hauck, Alisa Herrero Cangas, Karim Karaki, Hanne Knaepen, Anna Knoll, Geert Laporte, Isabelle Ramdoo, Francesco Rampa, Carmen Torres, Jacques van Laar, Jeske van Seters, Rhys Williams et Sean Woolfrey pour leurs apports et commentaires.

Photos : page 3 : Nations Unies, page 6 : DFID, R-U page 9 : COP21 Paris page 14 : Commission européenne