

A África e A Europa

Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional

Dialogue Europe-Afrique: Bilan et chantiers, cinq ans après le Sommet du Caire

David Gakunzi . Centre Nord-Sud, Conseil de l'Europe

A. Conflits et gouvernance: Contexte, tendances et évolutions

1. La persistance des conflits
2. Etat d'avancement du processus de démocratisation
3. Naissance de l'Union africaine et lancement du NEPAD
4. Réactions de l'Europe

B. Cinq ans de dialogue ouvert, fructueux mais restreint

C. Dix défis et chantiers en perspective

En avril 2000, les chefs d'Etats africains et ceux de l'Union européenne se sont retrouvés au Caire et ont décidé conjointement de mettre sur pied un cadre global de dialogue entre les deux continents. Novateur par sa forme, ce cadre ne constitue pas pour autant une remise en cause des instruments de coopération préexistants, comme l'Accord de Cotonou[1] d'une part et le processus de Barcelone d'autre part. Il s'agit essentiellement d'un forum de dialogue entre Chefs d'Etat lançant, selon les cas, des initiatives conjointes à mettre en œuvre sur la base du plan d'action adopté au Caire.

Ce plan d'action est axé principalement sur huit thèmes d'intérêt mutuel : la prévention des conflits, les droits de l'homme et la bonne gouvernance, la dette, la restitution des biens culturels, l'intégration économique régionale, les questions d'environnement et de sécheresse, la sécurité alimentaire, le SIDA et autres pandémies.

Depuis le lancement du dialogue Euro-africain au Caire, la scène politique africaine a connu deux profondes mutations avec l'entrée en vigueur de l'Union africaine au Sommet de l'OUA de Lusaka en juillet 2002, ainsi que l'adoption par tous les Chefs d'Etat du continent du NEPAD.

L'Europe a aussi changé. Elle est aujourd'hui plus intégrée, grâce à la monnaie unique et aux progrès réalisés dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité, ainsi qu'en matière de justice. En outre, elle a ouvert ses portes à dix nouveaux Etats membres et lancé les travaux de modernisation de ses institutions.

Le monde a également changé. Un nouveau contexte géopolitique est né après les événements du 11 septembre; la multiplication des échanges commerciaux internationaux s'est poursuivie; la volonté de rechercher de solutions globales à certains enjeux planétaires s'est de plus en plus manifesté dans les conférences internationales (qu'elles aient pour thème le développement durable, la société de l'information, la lutte contre le racisme, le problème de l'eau, le financement du développement, la lutte contre le SIDA).

Cinq ans après le Sommet du Caire, le dialogue Euro-africain doit évidemment intégrer ces évolutions et notamment le lancement de l'UA et du NEPAD. Ces deux événements ayant eu un certain impact sur le cadre de la coopération et du dialogue Euro-africain.

Ce texte retrace les progrès réalisés dans cinq domaines au cœur du dialogue Euro-Africain: la prévention des conflits, la protection des droits de l'homme et la bonne gouvernance, l'intégration économique régionale, les migrations et la pandémie du VIH/ SIDA.

Dans un premier temps, il examine l'évolution des tendances dans les domaines des conflits et de la gouvernance. Ensuite, il aborde certaines questions critiques qui font obstacle à l'instauration d'une paix durable et d'une gouvernance démocratique en Afrique. Enfin, il contient une série de recommandations destinées aux acteurs de ce dialogue dans les cinq domaines précités.

Il se fonde sur les réflexions, les analyses, les informations et les recommandations recueillies auprès de nos partenaires au cours des différentes rencontres et missions organisées par le Centre Nord-Sud[2].

A. Contexte: tendances et évolutions

1. La persistance des conflits

Aucune région épargnée

Quand les Chefs d'Etats et de gouvernement d'Europe et d'Afrique se retrouvent au Caire en avril 2000, ¾ des pays africains sont touchés par la guerre. Le continent compte alors plus de 10 millions de réfugiés et de personnes déplacées. Cinq ans plus tard, cette situation n'a pas sensiblement évolué. Une étude récente de la Banque Mondiale estime qu'un africain sur cinq vit dans un pays en proie à un conflit, que celui-ci soit interne ou externe. Certains analystes estiment que de 150 à 200 millions d'africains vivent dans des Etats où les tensions internes pourraient, au cours des 10 prochaines années faire éclater une guerre civile. Et au regard de l'actualité politique du continent aucune région ne semble à l'abri de ce phénomène.

Dans la corne de l'Afrique, la situation au Soudan reste de loin la plus préoccupante. Dans ce pays, le plus grand d'Afrique, deux conflits se superposent. L'un, vieux de 20 ans et sur le point d'être résolu[3], oppose le Nord, arabe et musulman, incarné par le gouvernement de Khartoum aux populations noires, majoritairement animistes et chrétiennes, du Sud, menés par la SPLA (Sudan People's Liberation Army). Cette guerre a déjà fait 2 millions de morts et 4 millions de déplacés. 20 % des habitants du Sud sont décédés, tandis que 50 % ont dû fuir.

L'autre conflit est celui du Darfour, région désertique, située dans l'Ouest du pays et au sous-sol riche en pétrole, uranium et cuivre. Ce conflit oppose le gouvernement de Khartoum, les milices arabes Janjawids à la SLA (Sudan's Liberation Army). Celle-ci reproche au pouvoir central de marginaliser cette région depuis l'indépendance. Les exactions commises par les milices Janjawids ont déjà fait plusieurs milliers de victimes et des centaines de milliers de déplacés.

Plus à l'Est du Soudan, la Somalie demeure un autre foyer de crise. Ce pays est en guerre civile depuis 1991. Il est aujourd'hui divisé en quatre entités : la Somalie (région autour de la capitale Mogadiscio) ; le Somaliland au Nord-Ouest, qui s'est déclaré indépendant en 1991 (mais qui n'est pas reconnu par la communauté internationale) ; le Puntland au nord, autonome depuis 1998 ; et au sud le Jubaland. La guerre civile, qui dure depuis 1991, a fait 300 000 victimes (sur les 8 à 9 millions d'habitants). Un Somalien sur six a quitté le pays.

Dans la région des Grands Lacs, malgré la signature des plusieurs accords de paix, la situation reste volatile. L'Afrique des Grands lacs reste l'épicentre de terribles violences et une aire

majeure d'instabilité. De fortes tensions persistent au Congo, et ce, malgré l'entrée en fonction d'un gouvernement de transition issue des Accords de paix signé le 17 décembre 2003 à Sun City (Afrique du Sud). Fin mai 2004, des combats ont éclaté dans la ville de Bukavu, capitale de la province du Sud-Kivu. Plus récemment, le massacre des réfugiés congolais à Gatumba, au Burundi, est venue rappeler que «transition politique n'est pas synonyme de paix».

Au Burundi, voisin, la situation demeure également fragile. Certes le processus de paix a fait des progrès notables dans ce pays avec la signature de l'Accord d'Arusha et la mise sur pied d'un gouvernement de transition. Néanmoins, ces progrès risquent d'être remis en cause si aucune mesure n'est prise pour mettre en chantier le processus électoral tel que prévu par l'accord de paix. La guerre au Burundi dure depuis 1993, et elle a déjà fait plus de 300 000 victimes, essentiellement civiles.

La situation en Afrique de l'Ouest, reste également précaire malgré les accords de paix conclus au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. Il y a de toute évidence dans un espace assez étendu englobant la Gambie, la Guinée Bissau, le Sud du Sénégal (la Casamance) et s'étendant jusqu'à la Sierra Leone, le Liberia et la Côte d'Ivoire de nombreux groupes armés qui disposent de relais dans la population.

En général, le retour à la stabilité dans cette région naguère paisible, demeure tributaire du désarmement et de la réinsertion de ces miliciens armés, souvent très jeunes, et de l'arrêt de la prolifération des armes légères. Ce trafic favorise non seulement les affrontements politiques ou ethniques mais aussi le développement de réseaux criminels qui font aussi bien la contrebande des armes que de la drogue, des diamants, du bois et de l'or.

A côté de ce tableau peu réjouissant, il faut noter cependant que le deuxième trimestre de l'année 2004 a donné à voir une Afrique résolue à prendre à bras le corps, les nombreux conflits qui l'ensanglantent et, à défaut de les prévenir, de les circonscrire et de les résoudre. Cette nouvelle volonté qui a accouché du Conseil de paix et de sécurité (CPS) en juillet 2004, lors de la 3e session de l'UA à Addis-Abeba, a permis de prendre des mesures qui ont abouti, sinon à la résolution des conflits de l'heure (Côte d'Ivoire, Ethiopie-Erythrée) du moins à leur apaisement. Des progrès notables ont été également réalisés en Angola avec l'arrêt définitif de la guerre.

Les conséquences des conflits

Les guerres actuelles ont causé et causent encore aux populations africaines de grandes souffrances. Elles portent de graves préjudices tant humains que financiers aux pays dont elles sont le théâtre, remettant ainsi en cause les efforts déployés en faveur du développement.

Les populations les plus vulnérables comme les enfants et les femmes sont les premières victimes de ces conflits. Ainsi le HCR estime que jusqu'à 80 % de tous les Africains déplacés sont des femmes et des enfants.

L'autre conséquence des guerres est la désorganisation des services de santé et d'éducation par la destruction des infrastructures ou par la compression des dépenses publiques. Il a été souvent remarqué que quand les crises éclatent, les campagnes de vaccination, et l'approvisionnement en eau potable, sont reléguées aux calendes grecques.

Outre ces incidences sociales directes ou indirectes, les conflits armés ont également des coûts économiques énormes. Ils entraînent la paralysie ou la perturbation des activités économiques de nombreux pays. Leur effet est ressenti par et dans le secteur agricole (exode de paysans,

abandon des champs...) et des exploitations (l'activité minière, la production pétrolière, les infrastructures de bases détruites - ponts, routes, centrales électriques, chemins de fer, etc....)

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

2. Etat d'avancement du processus de démocratisation

Après des décennies de régime à parti unique, la majorité des pays africains semblent désormais décidés à tourner définitivement la page de l'autoritarisme. En effet, il est devenu plus habituel d'entendre parler d'élections nationales multipartites, qui se déroulent effectivement, et de constitutions garantissant les droits civils que de coups d'Etats militaires.

Certains pays africains comme le Mali, le Sénégal, le Bénin, le Botswana, l'Afrique du Sud semblent définitivement encrés dans le camp démocratique, tandis que d'autres – comme le Kenya, la Sierra Leone et Madagascar - ont accompli des progrès remarquables.

Malgré la détérioration de la situation au Zimbabwe et en Côte d'Ivoire, l'absence d'amélioration au Liberia de même qu'un certain nombre de problèmes qui demandent encore à être résolus, on note en général depuis quelque temps beaucoup de changements positifs dans le paysage politique africain. Des régimes issus des urnes remplacent progressivement des gouvernements arrivés au pouvoir par la force. C'est dans ce contexte de changement qu'il faut placer la naissance de l'Union africaine et le lancement du NEPAD, deux réponses au drame que vit le continent africain.

3. Naissance de l'Union africaine et lancement du NEPAD

Naissance de l'Union africaine

La naissance de l'Union africaine a été proclamée officiellement le 9 juillet 2002 à Durban. Selon l'Acte constitutif, l'Union est un projet social et économique qui vise à créer un espace démocratique à travers l'Afrique, pour promouvoir le développement économique, et pour refléter une identité africaine commune.

Dans l'esprit de ses initiateurs, l'Union africaine ne devrait pas être une simple version remaniée de l'OUA[4]. Il s'agit plutôt de "bâtir plus qu'une union des Etats, une union des peuples".

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

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

rejettent les changements de régime anticonstitutionnels et prône le recours aux sanctions en cas de non-respect des principes démocratiques.

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

Pour réaliser ses ambitions, l'organisation panafricaine s'est dotée de nouvelles institutions. Outre la conférence des Chefs d'Etat[5], le conseil exécutif[6] et les comités techniques spécialisées qui existaient déjà dans l'Organisation de l'Unité Africaine mais sous une autre appellation, plusieurs institutions dont la Commission, le Parlement panafricain; et le Conseil de paix, ont été créées par l'Acte constitutif de l'Union.

La Commission

Organe exécutif de l'Union, la Commission de l'Union africaine (CUA) agit sous le contrôle de la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernements et du Conseil des ministres. Elle devrait être à terme soumise également au contrôle du Parlement panafricain. Plus qu'un secrétariat général de l'Organisation, la Commission est un organe clé du système institutionnel de l'Union. Elle est chargée de faciliter et de promouvoir des politiques et des programmes continentaux; ainsi que de la mise en place des nouvelles institutions. La Commission devrait également assurer un rôle de veille et de vigie stratégique, être l'interface entre l'Afrique et le monde extérieur.

Lors du sommet de Maputo, les chefs d'Etat et les ministres ont désigné les 10 membres de cette Commission pour un mandat de quatre ans. En conformité au principe d'égalité entre les hommes et les femmes, 50 % des postes de la CUA ont été attribués à des femmes. Alpha Omar Konaré, ancien président du Mali, a été élu président de la CUA. Le vice-président est le Rwandais Patrick Mazimhaka, également chargé de l'administration et des finances de la Commission. Les autres commissaires de l'UA sont: Julia Dolly Joiner (Gambie) aux affaires politiques; Gawanas Bience Philomina (Namibie) aux affaires sociales; Saïd Djinnit (Algérie) paix et sécurité; Elizabeth Tankeu (Cameroun) au commerce et à l'industrie; Rosebud Kurwijila (Tanzanie) à l'économie rurale et à l'agriculture; Bernard Zoba (Congo) aux infrastructures et à l'énergie; Nagia Mohamed Asayed (Libye) aux ressources humaines, sciences et technologie; Maxwell Mkwezalamba (Malawi) aux affaires économiques.

Le Parlement panafricain

Le Parlement panafricain est sans doute l'organe le plus novateur mis en place par l'Union. Cette institution est ouverte aux 53 pays de l'Union. Chaque pays qui signe et ratifie le protocole a droit à cinq députés, dont une femme au moins. Les membres du Parlement panafricain sont choisis au sein des législatures nationales ou autres organes délibérants des Etats membres, compte tenu de la diversité des sensibilités politiques de ces organes.

Pendant ses cinq premières années d'existence, le parlement fera office d'organe consultatif; toutefois, l'objectif à terme est de lui confier les pleins pouvoirs législatifs. L'inauguration du parlement panafricain, le 18 mars 2003, à Addis-Abeba, a été accueillie partout sur le continent avec enthousiasme[7]. Forum continental, creuset des sensibilités politiques et nationales des citoyens, le PAP devrait être à terme l'organe de contrôle démocratique de

l'Union et l'outil approprié garantissant l'implication et la participation des citoyens dans la construction de l'Union.

Toutefois les défis que cette nouvelle institution doit relever sont nombreux: le PAP devra non seulement adopter des lois, mais également surveiller l'application par les Etats africains des normes convenues et intervenir de manière décisive pour défendre les droits de l'homme dans les Etats membres. Selon de nombreux représentants des ONGs, la crédibilité du PAP, "dépendra des questions traitées par les parlementaires, des causes dont ils se feront les avocats, des changements qu'ils apporteront dans la vie du commun des mortels en Afrique"[8].

Le Conseil de paix et de sécurité

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

C'est dans cet esprit que les chefs d'Etats ont adopté, lors du lancement de l'Union africaine à Durban, le 9 juillet 2002, le Protocole portant création du Conseil de Paix et de Sécurité. Cet organe conçu selon le modèle du Conseil de Sécurité de l'ONU, a deux prérogatives : la responsabilité de mandater le déploiement de forces d'appui à la paix dans les Etats où des accords de paix ont été signés, d'une part, et d'autre part la capacité de recommander à la Conférence de l'Union africaine, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement, le déploiement dans les pays membres d'une force militaire de paix. D'ici 2010, le CPS devrait être doté d'une «force en attente» de 15.000 hommes qui resteront stationnés dans leur pays respectif mais seront mobilisables à tout moment.

La rapidité avec laquelle cette institution a été mise en place est remarquable. En effet, le Protocole adopté à Durban, est entré en vigueur dès le 26 décembre 2003, après avoir reçu les 27 ratifications nécessaires. Ensuite, le 15 mars 2004, conformément aux textes, le Conseil exécutif de l'Union africaine a élu les 15 Etats membres devant siéger au Conseil. Cinq Etats membres, à raison d'un pour chacune des cinq régions (Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique du Nord, Afrique australe et Afrique de l'Ouest), sont élus pour un mandat de trois ans, et les dix autres pour un mandat de deux ans. Deux mois plus tard, le 25 mai 2004, les travaux du Conseil de paix et de sécurité ont été officiellement lancés à Addis-Abeba en Ethiopie.

Aussitôt sur pied, le Conseil a pris deux décisions majeures le 6 juillet 2004, lors du 3^{ème} Sommet de l'UA à Addis-Abeba: l'autorisation de l'envoi au Burundi d'une force interafricaine[9] ayant pour mission de superviser le cessez-le-feu entre le gouvernement et la rébellion hutue, conformément aux accords de cessez-le-feu[10] et l'envoi d'une force de protection de quelque 300 militaires au Soudan, dans la région du Darfour. Cette force a pour mandat de protéger les 150 observateurs civils et militaires de l'Union africaine, en cours de déploiement depuis l'accord de cessez-le-feu du 8 avril 2004 entre le gouvernement de Khartoum et les mouvements rebelles. Ce contingent devrait être transformé en une force de maintien de la paix de 2000 hommes.

La Cour africaine des droits de l'Homme

Le Protocole portant création de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP) est entré en vigueur le 25 janvier 2004. Cette nouvelle a été accueillie avec satisfaction par les défenseurs des droits de l'Homme comme un pas important vers le renforcement des mécanismes de défense des droits de l'Homme. Cette Cour vient renforcer l'action de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples, établie en 1987 dans le but de promouvoir la principale déclaration des droits de l'Homme du continent, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

Contrairement à la Commission, dont le rôle est en grande partie consultatif et éducatif, les décisions de la Cour auront force exécutoire, du moins pour les gouvernements signataires du protocole. Pour la première fois, la Charte et d'autres traités de défense des droits de l'homme sont ainsi dotés d'un mécanisme d'application.

Selon les dispositions de l'article 5, p1 auront qualité pour saisir la Cour: la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples; l'Etat partie qui a saisi la Commission; l'Etat mis en cause; l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation de droits de l'Homme; les organisations intergouvernementales africaines pour les questions relevant de leur compétence. La Cour peut être également saisie par un Etat partie agissant comme tiers intervenant, lorsque celui-ci estime que ses intérêts sont en cause dans une instance à laquelle il n'était pas initialement engagé (article 5, p.2). Le protocole fondateur de la Cour confère également aux particuliers et aux organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme un droit restreint de saisie.

La création de ce mécanisme régional constitue sans doute une nouvelle étape dans la lutte contre l'impunité sur le continent africain. Néanmoins la légitimité et la crédibilité de cette Cour dépendront d'un certain nombre de conditions: un processus d'élections des juges assurant leur indépendance; la rédaction d'un règlement intérieur, en concertation avec la société civile, éclairant les relations entre la Commission et la CADHP et la place des victimes devant cette juridiction; un budget suffisant pour permettre à la CADHP son exercice effectif; la volonté des Etats de se soumettre aux décisions de cette juridiction et l'appui d'autres mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme.

L'expérience de la Cour européenne de défense des droits de l'homme pourrait sans doute être bénéfique à la nouvelle Cour africaine d'autant plus que ces deux mécanismes régionaux présentent plusieurs similarités comme le montre le tableau ci-dessous.

TABLEAU COMPARATIF DES COURS AFRICAINE ET EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

	Cour africaine des droits de l'homme et des peuples	Cour européenne des droits de l'homme
Juges	Personnalités, ressortissants des Etats parties au Protocole, élus à titre personnel	Personnalités, ressortissants des Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme, élus à titre personnel
Nombre de juges	11	Nombre égal à celui des Etats (45)

Mode de nomination	Election par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA	Election par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Mandat	Six ans, renouvelable une fois	Six ans renouvelables, sans limitation
Emploi des juges	Permanent pour le Président. Lors des sessions pour les autres juges	Permanent
Compétences	Contentieuses et consultatives	Contentieuse et consultative
Qui peut saisir la cour?	<u>Compétence obligatoire</u> Commission africaine des droits de l'Homme Etats parties Les OI africaines <u>Compétence facultative</u> - les individus et les ONGs ayant le statut auprès de la Commission africaine des droits de l'Homme	<u>Compétence obligatoire</u> Hautes parties contractantes Individus, groupes de particuliers et ONG qui estiment être victimes de violation d'un droit garanti par la Convention européenne des droits de l'Homme <u>Compétence facultative</u>
Compétence rationae materiae	Compétence liée à l'interprétation et à l'application de la Charte, du Protocole et de tout autre instrument relatif aux droits de l'Homme	Questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles
Conditions de l'audience	Publique. Huis clos exceptionnel	Publiques sauf circonstances exceptionnelles
Mode d'examen des affaires	Contradictoire	Contradictoire
Type de décisions	Arrêts rendus à la majorité	Arrêts, rendus à la majorité
Possibilité d'appel	Non, mais possibilité d'interprétation ou de révision dans certaines conditions	Renvoi devant la grande chambre
Exécution des décisions	Volontaire, surveillance du Conseil des Ministres	Volontaire, surveillance du Conseil des Ministres

Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)

Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est né de l'initiative de plusieurs présidents africains au début de l'année 2001[11], et a ensuite été adopté en juillet 2001 comme principal cadre de développement du continent, lors d'une réunion au sommet des chefs d'Etat africains.

Le NEPAD repose sur le principe d'appropriation par les Africains de leur propre développement. Il représente également une volonté de créer un nouveau partenariat avec le

monde industrialisé basé sur le respect mutuel et la responsabilité des uns envers les autres afin de remplacer la relation inégale donateur/bénéficiaire. L'idée maîtresse étant que, dans le processus de globalisation des économies, l'Afrique puisse participer pleinement à ces efforts et n'ait plus à se conforter dans une position d'éternel assisté.

Plan global de long terme dont l'objet est de fixer les grandes priorités de politique économique, financière et commerciale en vue du développement de l'Afrique, le Nepad affirme que « l'expérience a appris aux dirigeants africains que la paix, la sécurité, la démocratie, une bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et une saine gestion économique sont les conditions préalables indispensables au développement durable. »[12]

Le Nepad, sans doute le projet le plus global jamais articulé pour l'Afrique est structuré autour des priorités suivantes:

- Créer les conditions du développement en assurant la paix et la sécurité, la démocratie, la bonne gouvernance, la coopération et l'intégration régionales ainsi que le renforcement des capacités;
- Mener des réformes politiques et accroître l'investissement dans les secteurs prioritaires du NEPAD: agriculture; développement humain (santé, éducation, science et technologie, développement des compétences); infrastructure (Technologies de l'information et de la communication – TIC), énergie, transport, eau, assainissement, environnement;
- Mobiliser les ressources: épargne et investissements nationaux, investissements étrangers directs, apports de capitaux par le biais de la réduction de la dette et accroissement de l'Aide officielle au développement (AOD);
- Améliorer la gestion des recettes et dépenses publiques;
- Améliorer la part de l'Afrique dans le commerce mondial.

L'une des innovations majeures apportées par le NEPAD est sans doute la mise en place du mécanisme de révision par les pairs, chargé d'évaluer les résultats des pays membres en matière de gouvernance selon des codes, normes et indicateurs de «bonne gouvernance» préétablis. La participation à ce mécanisme est libre. Les pays participants acceptent d'être soumis à des examens et évaluations. L'examen initial qui sert de référence est suivi d'évaluations périodiques.[13]

Comme toutes les naissances, celle du NEPAD a fait souffler un vent d'espoir sur le continent. Même si l'initiative reste l'objet de controverses notamment en ce qui concerne l'implication de la société civile dans sa conception[14] et son financement, il reste que le NEPAD bénéficie d'un a priori positif.

4. Réactions de l'Europe

La création de l'Union africaine et le lancement du NEPAD ont été accueilli avec beaucoup d'intérêt par l'Union européenne. Celle-ci considère que ces nouvelles institutions politiques panafricaines représentent l'occasion de renforcer et de structurer le dialogue politique avec l'ensemble du continent africain[15].

Cette reconnaissance politique s'est doublé d'un effort financier destiné d'une part au renforcement du développement institutionnel de la Commission africaine, et d'autre part à la consolidation des initiatives de paix lancées par l'Union africaine.

Le paquet de mesures mises en œuvre englobe notamment :

- l'octroi de 2 millions d'euros pour le développement institutionnel de la CUA,
- l'octroi de 10 millions d'euros pour soutenir le programme de paix et de sécurité de l'Union africaine.[16]
- l'octroi de 25 millions d'euros pour soutenir l'opération de maintien de la paix menée par l'UA au Burundi (2 800 soldats d'Afrique du Sud, d'Éthiopie et du Mozambique).[17]

ainsi qu'une mise à disposition d'une facilité pour la paix. Cette facilité de soutien à la paix est un instrument doté d'un budget de 250 millions d'euros destiné à financer des opérations de maintien de la paix en Afrique[18].

La facilité de soutien à la paix aura une validité de trois ans à dater de son entrée en vigueur: il faudra par conséquent trouver de nouvelles ressources financières à partir de 2007. Il est difficile de prédire l'avenir de cette facilité, mais la Commission s'est engagée à réaliser une première évaluation approfondie de toutes les actions entreprises au bout d'un an. L'avenir de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique sera largement lié aux conclusions de ces évaluations et à l'architecture générale du budget de l'Union européenne après 2006. L'UA s'attend à ce que des solutions sur la mise en place des instruments financiers communautaires destinés à la coopération avec le continent soient trouvées dans le cadre du dialogue UE-Afrique. Ces solutions pourraient aussi couvrir un éventuel instrument pour succéder à la facilité.

B. Cinq ans de dialogue ouvert, fructueux mais restreint

Cinq ans après le Sommet du Caire, quel est le bilan du dialogue Europe-Afrique? Quel est la pertinence et l'opérationnalité des mécanismes de suivi mis en place, d'une part et d'autre part quelles sont les questions qui ont dominé ce dialogue au cours des cinq années écoulées?

Le cadre de suivi

Pour concrétiser les engagements pris au sommet du Caire et promouvoir le dialogue et la coopération euro-africaine, les deux parties ont mis en place un mécanisme de suivi, comportant des réunions périodiques animées par des instances spécifiques à savoir le sommet des chefs d'Etats, la conférence ministérielle et le groupe bi-régional de hauts fonctionnaires.

Le Sommet qui réunit les chefs d'Etat de l'Union africaine et de l'Union européenne, se tient tous les trois ans, alternativement en Europe et en Afrique. Il est chargé de prendre des décisions[19].

La Conférence ministérielle est une rencontre à laquelle prend part les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération des deux continents. Elle se tient alternativement en Afrique et en Europe entre les sommets. La première a eu lieu à Bruxelles en octobre 2001. La seconde à Ouagadougou en novembre 2002. Deux autres réunions se sont tenues à Dublin et Addis Abeba Cette conférence est chargée de passer en revue les points de convergence déjà établis,

de juger de l'opportunité d'y porter des modifications, de faire des propositions (mesures et plans d'action) et d'aborder des thèmes non encore traités.

Le groupe bi-régional de hauts fonctionnaires est une émanation des instances régionales. Il est chargé de proposer des solutions et des mesures dans l'esprit du plan du Caire. Ce groupe bi-régional tient des réunions semestrielles. Huit réunions se sont tenues depuis le sommet du Caire.

Parallèlement à ces cadres institutionnels, le dialogue euro-africain depuis le Caire s'est poursuivi notamment à travers des rencontres de travail régulières réunissant l'Union européenne et des institutions régionales comme la SADC (Southern African Development Community) et la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).

A la lumière des activités de ces mécanismes de suivi, quel sont les questions, les défis et les dilemmes qui ont été au cœur du dialogue sur la paix, la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, la gestion des migrations, la lutte contre le VIH/SIDA?

Un Dialogue ouvert

Depuis le Sommet du Caire, l'Union européenne a travaillé en étroite collaboration avec l'OUA d'abord, ensuite avec l'Union africaine pour essayer de trouver des solutions aux différents conflits en cours sur le continent (que ce soit au Soudan, aux Comores, à Madagascar, dans la région des Grands Lacs ou dans la région du fleuve Mano). Des initiatives diplomatiques concertées ont permis notamment d'aboutir à la conclusion de plusieurs accords de paix dans la région des Grands Lacs (dont l'accord de Lusaka et l'accord de Sun City sur la RDC et l'accord d'Arusha sur le Burundi) et de contenir les conflits qui déchirent la Sierra Leone et le Liberia.

Au cours des différentes sessions de travail formelles ou informelles réunissant les représentants de l'UE, de l'UA et des représentants des organisations régionales, les questions suivantes sont souvent revenues sur la table:

- Que faire pour favoriser la mise en place de mécanismes de soutien aux processus de paix, de reconstruction, de réconciliation nationale, d'institutionnalisation de la démocratie et de promotion des droits de l'Homme?
- Quel soutien aux réformes du secteur de sécurité (approche intégrée entre autres de la police, de la justice et du régime pénitentiaire, le soutien au programme coordonné de désarmement et de réintégration des forces)? Comment renforcer la capacité opérationnelle en termes de maintien de la paix des organisations régionales africaines ? Comment lutter contre le trafic d'armes ? Que faire pour empêcher l'exploitation et le transfert international illégal de ressources naturelles africaines dont la vente sert à financer des conflits armés ?
- Comment favoriser une meilleure coordination et une meilleure coopération entre les donateurs et les institutions internationales, en appui aux efforts de consolidation de la paix et de prévention des conflits, notamment en ce qui concerne le désarmement, la démobilisation et la bonne réintégration des anciens combattants, la récupération et la destruction des armes légères, et les besoins particuliers des femmes et des enfants, et tout particulièrement des enfants soldats ?
- Quel équilibre entre dialogue critique et dialogue constructif, entre engagement critique et engagement constructif ? Comment garder une distance critique et

maintenir le dialogue politique ouvert ? Comment dans ce cas promouvoir la prise en compte de la consolidation démocratique sans donner l'impression d'interférer dans les affaires internes des pays concernés ? Comment concilier les différents niveaux d'intervention? Quelle subsidiarité entre le mécanisme régional de prévention des conflits de l'Union africaine et la diplomatie des organisations internationales et régionales?

Les questions suivantes ont été également examinées: l'évolution des situations de conflits, la Facilité pour la paix, le fonctionnement du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, le Commerce et la prolifération illégale des armes légères et de petit calibre, les mines, le terrorisme et le mercenariat.

Le dialogue sur la gouvernance a été dominé par de nombreuses questions parmi lesquelles la lutte contre la corruption, l'observation des élections ainsi que la nécessité de la participation de la société civile aux activités de l'Union africaine. Selon l'acte constitutif cette participation devrait être institutionnalisée à travers trois organes l'ECOSOCC (Economic Social and Cultural Council), la Cour africaine de justice et le Parlement panafricain. Mais comment faire pour traduire dans les faits la représentation effective des organisations de la société civile dans ces organes et susciter leur contribution aux processus de prise de décision de l'Union ? Autrement dit, comment transformer ce processus impulsé par les seuls gouvernements en un processus impliquant les sociétés civiles africaines?

Le rôle des parlements à ce niveau est fondamental car les parlements ont la responsabilité de voter la législation nécessaire à la réalisation de l'intégration et d'assurer le contrôle nécessaire sur les politiques des gouvernements, l'allocation des crédits et d'autres mesures relatives à l'intégration régionale. L'Acte constitutif prévoit la construction d'un parlement panafricain. Comment contribuer à l'émergence et au développement de cet organe ? Comment promouvoir le rôle des parlementaires dans la lutte pour la promotion des droits de l'homme et de la gouvernance démocratique ? Quel pourrait être le rôle du parlement panafricain dans la mise en place du mécanisme et des processus d'examen par les pairs?

Dans le domaine de la gouvernance, le dialogue a débouché sur la mise sur pied d'un programme de Gouvernance de l'UA soutenu par l'UE. L'UE a également promis qu'elle examinera les modalités de soutien à la Cour africaine des droits de l'Homme, une fois qu'elle sera fonctionnelle. L'UE envisage aussi d'accorder une assistance financière au Fonds d'affectation spéciale de l'APRM.

Dans le domaine de l'intégration régionale les questions suivantes ont été évoquées au cours des différentes rencontres: Comment favoriser l'émergence d'un marché unique africain? Comment concilier les outils de coopération actuelles avec les dynamiques d'intégration africaines? Que faire pour favoriser le développement d'infrastructures économiques communautaires (routes, chemins de fer, nouvelles technologies de communication)?

Le dialogue dans ce domaine s'est concrétisé par la création d'un mécanisme conjoint de suivi UA/CE des négociations des accords de partenariat économique (APE) qui servira d'instrument important dans le dialogue Afrique-Europe pour la réalisation des objectifs communs dans le domaine prioritaire de l'intégration régionale et du commerce. L'Union européenne a manifesté sa volonté de soutenir le processus d'intégration de l'Afrique grâce à l'exécution de programmes et projets continentaux, notamment le renforcement des capacités de la Commission de l'Union africaine.

Concernant la lutte contre le VIH/SIDA et les deux parties ont exprimé leur ferme engagement d'accroître les efforts pour arrêter la propagation de la pandémie du VIH/SIDA. A cette fin, elles ont convenu d'allouer des ressources financières adéquates pour la lutte contre le VIH/SIDA, la malaria, la tuberculose et autres maladies infectieuses connexes. Les ministres ont également souligné la nécessité d'adopter des mesures pouvant permettre d'atteindre les objectifs fixés ainsi que les engagements pris par tous les continents à fournir l'aide au pays en développement dans la lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose, la malaria et autres pandémies. Ils ont également mis l'accent sur la nécessité d'appuyer la production locale des médicaments génériques et antirétroviraux comme moyen de permettre la réduction générale de leur prix et de faciliter l'accès à ces médicaments à ceux qui sont sérieusement dans le besoin.

Concernant les migrations et le trafic d'êtres humains, les représentants des deux parties ont reconnu le caractère complexe des flux migratoires liés entre autres aux questions de développement. Les deux parties ont reconnu que la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains, notamment les femmes et les enfants, devra être menée conformément aux droits fondamentaux de l'immigré qui est compatible aux objectifs légitimes de la sécurité et de la souveraineté des Etats. Les deux parties ont incité les Etats européens et les africains à signer et à ratifier la convention des Nations Unies sur les droits des Migrants. Dans la perspective de mise en place de ce partenariat, ils sont convenus de la nécessité de consacrer une réunion spéciale des Commissions de l'UA et de l'UE au thème de la migration.

Elargir le Dialogue

Au regard des thèmes abordés et des résultats issus des différentes réunions, il apparaît que le dialogue Europe-Afrique est ouvert et fructueux. On peut cependant regretter son caractère restreint aux seules institutions des deux continents et à son manque d'ouverture aux pays européens non membres de l'Union européenne.

C'est partant de ce double constant que le Centre Nord-Sud a initié et animé au cours des deux dernières années plusieurs rencontres euro-africaines incluant des membres des parlements, des organisations de la société civile et des réseaux des autorités locales des deux continents. Ces rencontres ont été axées autour de cinq domaines suivants: la résolution des conflits, la gouvernance, les droits de l'homme, l'intégration régionale, la gestion des migrations et la lutte contre le VIH/SIDA. Le choix de ces thématiques étant essentiellement lié au mandat du Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe. Les analyses et propositions ci-après sont le fruit de ces rencontres.

C. Dix défis et chantiers en perspectives

Au cours des différentes réunions que le Centre Nord-Sud a organisé en 2004 afin d'élargir le dialogue officielle aux membres de la société civile, des parlements et des autorités locales des deux continents, cinq thèmes ont dominé les débats: la gestion des conflits, l'amélioration de la gouvernance, les migrations, la promotion de l'intégration régionale et la lutte contre le VIH/SIDA. Notre propos sera donc ici centré sur les propositions, analyses et réflexions relatives à ces cinq domaines.

Faire la paix, la maintenir et la faire durer: enjeux et défis à relever

Au regard des expériences africaines, l'instauration et la consolidation de la paix se révèlent une exigence complexe: les actions politiques, diplomatiques et militaires, la signature des Accords de paix ne suffisent pas. Passer la phase des négociations et de la signature des accords de paix, un ensemble de mesures productrices de confiance sont nécessaires pour engranger les « dividendes de la paix ». Faire la paix, la maintenir et la faire durer requiert notamment la mise en route de programmes, d'actions visant à promouvoir la gouvernance démocratique et la protection des droits de l'homme

Dans le contexte de certains pays africains où des décennies de conflits ont discrédité un grand nombre d'institutions étatiques, la promotion de la gouvernance démocratique est l'un des premiers facteurs de restauration et de consolidation de la paix. Cette promotion passe notamment par l'amélioration de la sécurité publique, le renforcement du pouvoir judiciaire, la mise en place de mécanismes visant à protéger les droits de l'homme, le renforcement du rôle des parlements, la promotion et la participation citoyenne, la réforme de l'administration.

1. Améliorer la sécurité publique

La restauration de la paix n'est possible que si les citoyens se sentent en sécurité et libres de leurs mouvements. La circulation des armes constitue l'un des obstacles majeurs à la réalisation de cet objectif car elle attise les guerres et les conflits internes. Ces dernières années des efforts régionaux ont été lancés pour essayer d'enrayer les trafics transfrontaliers des armes. *Il importe de continuer à soutenir ces initiatives qui visent à accroître la coopération régionale pour mettre fin à la circulation des armes légères et à promouvoir le respect des codes internationaux sur les exportations d'armes.*

L'amélioration de la sécurité requiert également le recours à la démobilisation des anciens combattants. De la bonne résolution de ce défi dépend souvent le sort de la paix conclue. Cette question de la démobilisation sous-entend d'autres questions comme le casernement, le contrôle des armes, la sélection et la préparation des zones de transit des démobilisables, le choix des démobilisés, le soutien à la réinsertion sociale et économique des anciens démobilisés... Tout retard à ce niveau peut compromettre le processus de rétablissement et d'édification de la paix, en aliénant l'idée que les personnes touchées par la guerre se font de la légitimité de leur gouvernement. *Dans leur coopération avec l'Afrique et l'Europe devraient veiller à ce que la réintégration des ex-combattants, et en particulier celle des enfants soldats, soit considérée comme une étape essentielle vers une paix durable.*

Il importe également de soutenir les efforts visant à promouvoir:

- l'élaboration d'un cadre conjoint et d'un plan conjoint Afrique / Europe de renforcement des capacités africaines chargées de mener des opérations de maintien de la paix
- la création d'une force continentale d'intervention rapide réellement formée, disposant d'une structure de commandement cohérent, d'un financement et d'un mandat permanents, susceptible d'intervenir en cas de risque de conflit (les interventions légères et précoces sont plus efficaces que des interventions lourdes et tardives) ;
- le renforcement et le développement de capacités d'appui humanitaire, de sécurité et de reconstruction, dans le contexte d'opérations complexes de maintien de la paix ;
- la création d'un mécanisme international de justiciabilité des dirigeants nationaux ;

- le développement d'une diplomatie préventive s'appuyant sur les réseaux d'observation et d'alerte que constitue par exemple la société civile;
- le développement de capacités institutionnelles à l'échelon régional et sous-régional, pour prévenir les conflits par la médiation, l'observation ou d'autres stratégies.

2. Protéger les droits de l'homme

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

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

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

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

3. Renforcer le pouvoir judiciaire

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

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

4. Renforcer le rôle de la société civile:

La consolidation de la paix ne peut être l'œuvre exclusive de l'Etat. Elle suppose l'élargissement d'un espace civique où un large éventail d'organisations de la société civile, allant des instituts de recherche à des structures traditionnelles en passant par les organisations de jeunesse, de femmes et de défenses des droits de l'homme, puissent nouer des alliances avec les pouvoirs publics et le secteur privé.

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

A ce niveau il serait essentiel:

- de favoriser la mise sur pied d'un programme de formation de jeunes leaders africains (la jeunesse est l'avenir de la gouvernance en Afrique et il faut qu'elle soit associée à tous les efforts. L'expérience du Centre de jeunesse et du Centre Nord-Sud pourrait être bénéfique);
- de promouvoir le dialogue entre le Comité des ONGs auprès du Conseil de l'Europe avec son homologue africain, l'ECOSOC;
- de favoriser la mise sur pied d'une base de données des ONGs africaines.

5. Renforcer les capacités des parlements

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

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

Deux chantiers nous semblent stratégiques à ce niveau:

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

6. La réforme de l'administration:

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

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

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

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

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

Il serait utile de:

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

7. L'intégration régionale

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

Ces organisations qui ont connu des fortunes diverses ont en communes limites suivantes:

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

Depuis le lancement de l'Union africaine et du NEPAD, un effort immense a été entrepris pour repenser l'intégration Africaine. Les défis suivants restent cependant à relever:

- *Favoriser l'émergence d'un marché unique.* Les économies de la plupart des pays africains ne sont pas vraiment complémentaires. Par contre, les barrières douanières sont autant d'obstacles aux échanges naturels, qui s'organisent sans rapport avec les frontières nationales. Les obstacles légaux à l'échange sont aussi l'occasion de prélèvements illégaux.
Il est évident que l'unicité du marché intérieur africain permettrait le développement progressif d'activités économiques qui ne disposent pas actuellement de marché intérieur suffisant pour naître. Deux sphères de coopérations sont envisageables dans ce domaine:
 - favoriser le partage de l'expérience
 - apporter un soutien aux structures africaines chargées de l'intégration
- *Construire une politique monétaire commune.* Aucun pays africain n'a la puissance économique suffisante pour mener une politique économique autonome, la sécurité et la fluidité des échanges devrait être le premier objectif de la politique monétaire. L'idée serait de créer une monnaie commune. La mise à disposition de l'expérience de la construction européenne à travers des missions d'études pourrait être bénéfique, à ce niveau.

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

La pandémie de VIH/SIDA qui ravage l'Afrique menace gravement le développement du continent. Les chiffres sont alarmants: avec 15 millions d'Africains décédés depuis l'apparition du VIH/SIDA, l'Afrique est de loin le continent le plus affecté par le virus, la région subsaharienne en tête. En 2003, selon l'Onusida 1, 26,6 millions de personnes vivant au sud du Sahara sont atteintes (dont 1 million âgées de 15 à 24 ans), soit les trois quarts des malades dans le monde[20].

Dans 29 pays africains, où la prévalence dépassait 2 % en 1997, la population devrait diminuer de 8 % en 2020 du fait des décès liés au SIDA. Parmi ces décès, les travailleurs expérimentés et qualifiés sont très touchés. Dans le secteur de l'éducation, les enseignants meurent plus vite dans certains pays, qu'il n'est possible d'en former de nouveaux.

Complétant ces chiffres alarmants, le dernier rapport de l'ONUSIDA souligne qu'en 2010, on prévoit 20 millions d'orphelins en Afrique subsaharienne. Les orphelins pourraient représenter jusqu'à 10 % de la population dans certains pays africains vers 2010.

Au regard des ravages que provoque le SIDA, il est évident que la lutte contre la pandémie est devenue une, voire la priorité de l'Afrique. De nombreuses initiatives telles que le Partenariat international contre le SIDA en Afrique, créé en 1999, ont été lancées ces dernières années pour aider les Etats africains dans la mise en œuvre de politiques spécifiques de santé.

Néanmoins un effort concerté s'avère nécessaire pour allouer davantage de ressources à la prévention et au traitement du VIH/SIDA en Afrique; sinon, la pandémie aura des répercussions sans précédent sur le bien-être humain, mais aussi sur le développement économique et l'éradication de la pauvreté.

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

- en consacrant davantage de ressources à la lutte contre la maladie, notamment en renforçant le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme ainsi que les autres actions multilatérales et bilatérales,
- en améliorant l'accès aux soins, et à des médicaments et traitements à un prix abordable, dans les pays africains et en mobiliser les fonds supplémentaires nécessaires à cet effet;
- en créant des mécanismes permettant à l'ensemble de la société de se mobiliser contre l'épidémie (mobiliser les opinions publiques africaines par des campagnes de préventions);
- en créant des mécanismes de protection et de prise en charge des enfants orphelins et vulnérables du VIH/SIDA.

9. Le dialogue sur les migrations:

Le dialogue Euro-Africain sur les migrations et les réfugiés a abordé ces dernières années de nombreux aspects que recouvrent cette question. Des deux côtés, il est aujourd'hui généralement admis que les guerres et surtout la pauvreté constituent des causes majeures des flux migratoires. La plupart des pays africains émetteurs de flux migratoires sont, en effet, confrontés à un sous-développement aigu, accentué par une surpopulation relative et une raréfaction des ressources notamment financières. C'est cette situation qui incite nombre de citoyens à aller dans les pays riches où ils espèrent trouver du travail. L'objectif étant pour nombre d'entre eux de pouvoir entretenir leur famille restée au pays. L'émigration est une donc souvent une question de survie économique.

Dans ce domaine, il importe également de traiter les questions liées à l'intégration des migrants et la promotion des politiques de co- développement

- *L'intégration des migrants:* Au cours de son histoire, l'Europe a été au cœur de nombreux flux migratoires (émigrations et immigrations). Le potentiel et l'apport culturel, économique et social des migrants à la construction des sociétés européennes est néanmoins un élément souvent peu valorisé. La reconnaissance de

cet apport ainsi que des politiques d'intégration des migrants, basées sur l'égalité des chances, est un facteur important du renforcement de la cohésion sociale des États européens.

- *Le co-développement*: Depuis quelques années le mot co-développement est entré dans le vocabulaire du dialogue Nord-Sud sur les migrations. Par co-développement, on entend désormais toute aide au développement, quelle qu'en soit la nature et quel que soit le secteur dans lequel elle intervient, qui implique des migrants, quelles que soient les modalités de cette implication. Cela signifie en particulier que le co-développement ne concerne pas seulement les migrants qui souhaitent rentrer au pays pour y réaliser un projet de réinsertion, mais tout autant, et même bien davantage, ceux qui, durablement établis en Europe, souhaitent néanmoins faire bénéficier leur pays d'origine de leurs compétences et savoir-faire, ainsi que de leurs capacités d'investissement.

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

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

Au-delà de l'urgence humanitaire

Les défis que doit relever l'Afrique sont immenses. La pauvreté est endémique: pratiquement la moitié de la population de l'Afrique sub-saharienne vit avec moins de 1 dollar par jour et près des quatre cinquièmes, avec moins de 2 dollars par jour. L'espérance de vie est inférieure

à 50 ans, en raison surtout des conflits armés, de la pandémie du VIH/SIDA et de l'insuffisance des soins de santé et des services sociaux. Les souffrances humaines que dissimulent ces statistiques sont tragiques.

Cependant malgré cette terrible réalité quotidienne des signes de progrès sont palpables. Quel que soit le jugement que l'on peut porter sur ses limites, la démocratisation du continent est en cours et le lancement du NEPAD et de l'Union africaine est un signe fort d'une volonté de l'Afrique d'avancer des propositions, d'aller de l'avant et de ne pas se résigner à sa tragique condition.

Néanmoins, si la vitalité protéiforme du continent est indéniable, le chemin à parcourir reste long pour sortir le continent de la pauvreté et des conflits. Il y aura d'autres nouvelles crises politiques et militaires, la pauvreté ne sera pas éradiquer du jour au lendemain. Tout dialogue et toute coopération avec l'Afrique doit prendre en compte ces dramatiques éventualités afin d'éviter, d'une part, les pièges de l'afro-pessimisme et de l'afro-optimisme béat, et d'autre part, de favoriser l'émergence d'un partenariat euro-africain intégrant le long terme. Au-delà de l'urgence humanitaire et politique, il s'agit de traiter les facteurs à la source des conflits actuels et de les prévenir.

[1] L'Accord de Cotonou est un accord de partenariat d'une durée de vingt ans entre les pays membres de l'UE et 77 Etats du Groupe ACP, représentant une population totale de plus de 650 millions de personnes. Succédant à la Convention de Lomé qui organisait les relations commerciales et de coopération entre la Communauté et les Etats ACP depuis 1975, l'accord de Cotonou est centré sur l'objectif de réduction de la pauvreté, et repose sur le dialogue politique, l'aide au développement et une coopération économique et commerciale renforcée. Cet Accord constitue un volet important de l'action extérieure de l'Union européenne. Il reflète sa capacité d'action en tant que premier partenaire commercial et principal fournisseur d'aide publique au développement au niveau mondial avec un Fond Européen de Développement de 13.5 milliards d'euros pour les cinq premières années. Après l'échec de Seattle, l'accord de Cotonou constitue une réponse commune ACP-CE face à la globalisation.

[2]

- Table-ronde organisée à Addis-Abeba les 17 et 18 mars;
- Participation à la session du Parlement panafricain à Addis Abeba, du 18 au 22 mars;
- Rencontre de Lisbonne sur "les leçons à tirer des expériences démocratiques sud-africaine et portugaise", organisée à Lisbonne le 6 juillet.

[3] Un accord de paix entre le gouvernement et la SPLA, sous l'égide de l'Union africaine vient d'être signé au Kenya. Pour la première fois, la paix semble possible.

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

[5] La Conférence de l'Union est composée des Chefs d'Etat et de gouvernement et se réunit en session ordinaire une fois par an. Organe suprême de l'Union, elle dispose de compétences très importantes aussi bien pour le fonctionnement de l'Union (dont elle adopte le budget, dont elle nomme les membres de la Cour de Justice et dont elle arrête les sanctions) que pour la mise en œuvre des politiques communes. C'est elle qui autorise l'Union à intervenir dans un Etat membre dans des circonstances graves, telles que les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'Humanité.

[6] Le Conseil exécutif : il est composé des ministres des affaires étrangères ou de tous les autres ministres désignés par les Etats membres. Responsable devant la Conférence, il se réunit au moins deux fois par an et il coordonne les politiques des Etats membres dans les domaines d'intérêt commun

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

[8] Cfr déclaration des ONGs africaines à l'occasion de l'inauguration du PAP.

[9] Cette force est composée de troupes du Mozambique, d'Ethiopie et d'Afrique du Sud.

[10] Signés le 7 octobre et le 2 décembre 2002.

[11] Constatant les échecs de tous les plans de développement de l'Afrique initiés sans l'adhésion des peuples africains, Abdelaziz Bouteflika, Thabo Mbeki et Olusegun Obasanjo, d'abord, ensuite Abdoulaye Wade décident de prendre l'initiative au cours de l'année 2000, pour sortir le continent de l'impasse de la marginalisation et des conflits. Ainsi deux plans voient le jour : le Millenium African Plan (MAP) des présidents Thabo Mbeki (Afrique du Sud), Olusegun Obasanjo (Nigeria) et Abdelaziz Bouteflika (Algérie) et le Plan Omega du président Abdoulaye Wade. Très semblables dans le fond, ces plans fusionnent au Sommet des chefs d'Etat de Lusaka en juillet 2001 et donnent le jour à la Nouvelle Initiative africaine. Elle sera très vite rebaptisée Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) lors du sommet d'Abuja en octobre 2001, sommet qui finalise le projet et met en place des structures opérationnelles. Pour ses initiateurs le NEPAD est «la traduction de la volonté du continent de s'unir, de se fortifier et de s'assumer pour prendre la juste place qui lui revient dans le monde.»

[12] Cfr chapitre relatif aux "conditions requises pour réaliser un développement durable", paragraphes 71 à 85.

[13] Au terme de multiples échanges de vues, ayant parfois donné lieu à controverse (en particulier entre les promoteurs du NEPAD et leurs homologues du G-8), il a été décidé que la gouvernance politique serait évaluée par les organes de l'UA, tandis que la gestion économique et d'entreprise se feront dans le cadre du NEPAD. Ce processus d'examen est supervisé par un groupe d'éminentes personnalités secondées par un secrétariat et des experts

[14] Comme le note la Conférence épiscopale catholique d'Afrique australe (SACBC) en 2002 : « Le NEPAD a complètement oublié de consulter les communautés et les organisations de la société civile à propos de son processus et de son contenu. (...) Il n'est inspiré ni par le vécu, ni

par les besoins ni par les connaissances des communautés qu'il est censé représenter dans une nouvelle vision du développement africain. Il ne peut y avoir de développement durable sans la participation des communautés affectées.»

[15] En octobre 2001, l'UE a officiellement apporté son soutien au NEPAD à travers une déclaration commune signée avec les 5 représentants africains. Cette déclaration prévoit la mise en place d'un mécanisme de contrôle, axé en particulier sur le renforcement des capacités et les infrastructures.

Dans une déclaration datant du 9 juillet 2002, la Présidence de l'Union réaffirme clairement son soutien au "NEPAD en tant que catalyseur du développement de l'Afrique, dans le droit fil des objectifs de l'Union africaine"

[16] Cette aide concerne tout particulièrement les activités d'instauration de la paix, et notamment: (i) la négociation, la facilitation et la mise en œuvre d'accords de paix ainsi que le soutien apporté aux bureaux de liaison du Burundi, de l'Érythrée, de l'Éthiopie et de la République Centrafricaine; (ii) les initiatives de lendemain de conflit, l'observation électorale dans les pays menacés de conflits, les travaux menés avec la société civile, le soutien institutionnel en faveur de la paix et de la sécurité, notamment la formation à court terme; (iii) la nomination et le déploiement par l'UA d'un groupe des sages pour contribuer à résoudre les conflits dans le cadre du Conseil de paix et de sécurité, (iv) la mise à disposition de personnel et d'équipements pour apporter une aide aux projets locaux.

[17] Cette contribution couvre: (i) les coûts de fonctionnement des troupes de maintien de la paix, notamment les dépenses médicales et de carburant; (ii) les indemnités journalières versées aux soldats et aux observateurs militaires.

[18] La facilité repose sur trois principes. Le premier principe est l'appropriation. La facilité de soutien à la paix aidera l'Union africaine et les organisations sous-régionales à prendre en charge les conflits africains et favorisera la recherche d'une solution applicable à l'ensemble du continent africain. Cette démarche contribuera à renforcer l'autorité politique de l'UA et son potentiel technique.

Le deuxième principe vise à encourager la solidarité africaine. Lors du sommet de Maputo, tous les chefs d'État africains ont convenu de contribuer à la facilité de soutien en versant un pourcentage égal des ressources allouées à chaque État en vertu des accords de coopération en vigueur avec l'UE. Les pays non engagés dans des conflits reconnaîtront ainsi la responsabilité collective qu'ils assument dans l'instauration de la paix en Afrique. Bien que ce principe ait été accepté par tous les États membres de l'UA, des entraves juridiques ont jusqu'à présent empêché les pays d'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud à co-financer la facilité.

Le troisième objectif de la facilité de soutien à la paix, qui est aussi le plus important, consiste à créer les conditions indispensables au développement. En effet, le développement passe impérativement par la paix et la sécurité. Comme le rappelait le président mozambicain Joaquim Chissano: «Sans la paix, tous nos plans ne seront que des utopies. Les conflits constituent en grande partie la cause directe du sous-développement économique et social de notre continent.

[19] Suite à certaines divergences politiques le second sommet n'a pas pu, cependant, se tenir comme prévu à Lisbonne en 2003.

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