

EUROPEAN
NETWORK
OF POLITICAL
FOUNDATIONS

E N O P



INDEPENDENT ACTORS IN DEMOCRACY PROMOTION AND DEVELOPMENT COOPERATION

Relations Afrique-UE : vers un partenariat renforcé

Un document stratégique
rédigé par le Réseau Européen
des Fondations Politiques
(ENoP)

Mars 2014

Le présent document a été rédigé par le Groupe de travail chargé des relations Afrique-UE de l'ENoP

Lawrence Ancilleri, Fondazzjoni IDEAT

Elena A. Flouda, Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy (KKID)

Mårten Löfberg, Olof Palme International Center

Luděk Jiráček, CEVRO Liberálně-Konzervativní Akademie

Andrea E. Ostheimer, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)

Katharina Patzelt, Hanns-Seidel-Stiftung (HSS)

Fiona Sayan, Fondazzjoni IDEAT

Avec l'assistance de :

Alina Garkova, ENoP policy officer

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter le secrétariat de l'ENoP: Rue D'Arlon 15, B-1050 Bruxelles, Tél: + 32 (2) 23 006 65 - info@enop.eu

Table des matières

Introduction	4
La paix et la sécurité	7
La démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance	10
La croissance, le commerce et la coopération au développement	14
La migration, la mobilité et l'emploi	17

Introduction

Lorsque les Chefs d'État et de gouvernement de l'Afrique et de l'Union européenne ont adopté la Stratégie conjointe Afrique-UE (ci-après, JAES), lors du Sommet de Lisbonne de 2007, l'un de leurs objectifs était de faire en sorte que leur coopération aille au-delà des institutions, afin de mettre en place un véritable Partenariat axé sur les personnes. La participation des citoyens africains et européens a été encouragée, ainsi que l'engagement de la société civile, dans les huit Partenariats¹ et domaines de coopération prévus. Néanmoins, si l'on songe au prochain Sommet Afrique-UE, qui se tiendra à Bruxelles du 2 au 4 avril 2014, il semble clair qu'en général, la société civile a été marginalisée dans le cadre des processus de prise de décision afférents au Partenariat. À quelques exceptions près, dans la plupart des Partenariats, les organisations de la société civile (ci-après, OSC) ont rencontré des difficultés de participation, ainsi que pour jouer un rôle qui dépasserait le paradigme classique de celui assumé par un « partenaire chargé de la mise en œuvre ».

Lors de leur rencontre à Bruxelles en octobre 2013, les représentants de la société civile africains et européens ont abordé les points faibles actuellement existants. Ils ont également évoqué ensemble les modalités selon lesquelles les deux parties pourraient jouer un rôle plus efficace dans le cadre d'une JAES révisée. Dans le but de participer d'une manière proactive et d'être en mesure d'exercer une influence sur les discussions en cours, des priorités thématiques considérées comme cruciales pour la JAES du point de vue de la société civile ont été identifiées, et les besoins concrets auxquels il faudrait répondre sur le plan opérationnel ont été débattus².

Des organisations adhérentes au Réseau Européen des Fondations Politiques (European Network of Political Foundations, ENoP) ont accompagné le processus au cours de ces dernières années, en participant de façon active au Comité de pilotage d'organisations de la société civile et aux deux Forums intercontinentaux des organisations de la société civile, qui se sont tenus à Tripoli/Lybie en 2010, d'une part, et à Bruxelles/Belgique en 2013, d'autre part. En outre, des membres de l'ENoP assistent également à des événements parallèles des organisations de la société civile relatifs au Dialogue officiel UA-UE sur les droits de l'homme. En notre qualité de représentants de Fondations Politiques qui travaillent avec les ONG aussi bien qu'avec les décideurs politiques européens et africains, nous apportons aux débats une perspective qui dépasse celle purement activiste, et qui se fonde, systématiquement, sur les expériences vécues dans le domaine, dans le cadre de notre coopération avec les partenaires locaux.

Le présent document stratégique a été préparé par les membres du Groupe de travail chargé des relations Afrique-UE de l'ENoP. Afin de compléter la perspective européenne, trois chapitres ont été rédigés en collaboration avec des partenaires africains. Alors que les éléments de base de la JAES font toujours l'objet de discussions et que l'Afrique et l'Union européenne privilégient des Partenariats thématiques différents, le présent document stratégique se penche sur quatre domaines thématiques que nous considérons, en notre qualité de Fondations Politiques, essentiels pour les relations entre les deux continents, à savoir :

- la paix et la sécurité ;
- la démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance ;
- la croissance, le commerce et la coopération au développement ;
- la migration, la mobilité et l'emploi.

Nous nous donnons pour objectif de souligner la nécessité d'adapter la conception du Partenariat de la JAES en ce qui concerne les principaux domaines thématiques et la mise en œuvre des Partenariats. Deux questions particulièrement importantes, de notre point de vue, sont celles afférentes au rôle assigné à la société civile et à l'espace laissé à la participation des OSC dans le cadre des différents Partenariats.

¹ Les 8 Partenariats définis en 2007 étaient les suivants : 1. La Paix et la sécurité ; 2. La gouvernance démocratique et les droits de l'homme ; 3. Le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures ; 4. Les objectifs du Millénaire pour le développement ; 5. L'énergie ; 6. Le changement climatique et l'environnement ; 7. Les migrations, la mobilité et l'emploi ; 8. Les sciences, la société de l'information et l'espace.

² <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/newsroom/all-news/quelle-place-pour-la-societe-civile-dans-la-reforme-de-la-strategie-conjointe>

Au vu de ce qui précède, nous formulons les recommandations suivantes :

En vue d'une meilleure participation de la société civile à la mise en œuvre de la JAES :

- Institutionnaliser la représentation de la société civile dans l'ensemble des Partenariats, afin de permettre la participation proactive de cette dernière dans la prise des décisions et la mise en œuvre, ainsi que dans le suivi et l'application des mécanismes d'évaluation de la JAES.
- Accorder un espace suffisant aux OSC, afin de leur permettre de jouer leur rôle de suivi et de contrôle des activités afférentes au Partenariat, ainsi que de celles relevant du contexte sociopolitique.
- Apporter des financements substantiels permettant une implication permanente des OSC et des échanges réguliers entre les OSC africaines et européennes. Cela pourrait se faire, par exemple, en passant par des groupes de travail conjoints de la société civile Afrique-UE, ce qui rendrait possible une harmonisation des points de vue des OSC concernant les différents domaines prioritaires.
- Créer un Secrétariat des OSC chargé de diffuser les informations sur les Partenariats et les dialogues en cours d'une manière exhaustive, ainsi que d'assurer davantage de transparence dans le processus de participation des OSC.

En ce qui concerne le Partenariat pour la paix et la sécurité :

- Réorienter les efforts de la réaction aux conflits existants à l'adoption de mesures de consolidation de la paix et de prévention des conflits.
- Assurer, du côté européen, une compréhension et une volonté politique d'assumer les défis en matière de sécurité en Afrique, y compris dans le propre intérêt de l'Europe.
- Définir un lien plus clair entre les questions de paix/sécurité et celles de développement.

Pour ce qui est du Partenariat pour la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme :

- Mettre davantage l'accent sur l'importance initialement accordée aux élections, tout en allant au-delà du processus purement électoral, sous la forme d'une assistance électorale au profit des commissions électorales et à l'observation des élections.

=> Sur ce point, il s'avère essentiel d'envisager l'adoption de mesures pour la prévention des conflits et de se livrer à une préparation de scénarios et à des exercices concrets, afin d'agir sur le climat hautement instable et les effets déstabilisateurs des élections.
- Intégrer le Dialogue officiel UA-UE sur les droits de l'homme au sein du Partenariat, et faire participer la société civile au processus de préparation et de mise en œuvre de ces dialogues.

S'agissant du Partenariat pour le commerce et l'intégration régionale :

- Dans le cadre de la JAES, la Commission européenne et les États membres de l'UE devraient respecter leurs engagements concernant la cohérence des politiques pour le développement, pour ce qui est des relations économiques et commerciales. L'égalité sociale et économique, notamment dans les pays à revenu intermédiaire avec un taux de pauvreté élevé, doit continuer de faire partie des objectifs de l'assistance au développement.
- Les gouvernements africains et européens devraient consentir les efforts nécessaires afin de garantir la mise en place d'institutions gouvernementales efficaces, et notamment des législations appropriées aux niveaux national, régional et international, dans le domaine de l'administration fiscale, afin de permettre > que les industries extractives soient tenues de rendre des comptes et d'éviter les évasions fiscales à grande échelle.

En ce qui concerne le Partenariat en matière de migration, de mobilité et d'emploi :

- Pour s'attaquer au phénomène de plus en plus d'actualité et contesté des migrations, l'ensemble des parties prenantes (les acteurs politiques, les agences gouvernementales, les ONG, les organisations internationales, le secteur privé, les organisations communautaires et les populations migrantes) doit être inclus à des échanges permanents, afin que les pays d'accueil, les pays d'origine et les associations d'immigrés puissent trouver ensemble des solutions durables, dans le cadre d'un système social, économique, politique et juridique qui respecte les problématiques de l'ensemble des parties concernées.
- Renforcer la sensibilisation du public par l'intermédiaire des médias de masse et des programmes d'enseignement aux écoles, afin de combattre la xénophobie. Les arguments avancés devraient se fonder sur des données factuelles et statistiques, pour contrer la rhétorique populiste.
- Les pays d'accueil et ceux d'origine devraient financer ensemble des projets visant à identifier les trafiquants et à les porter devant les tribunaux. Sur ce point, l'adoption de davantage de mesures préventives s'avère nécessaire, et avant tout, une coordination entre les pays d'accueil, les pays de transit et ceux d'origine.
- Il faut atteindre une plus haute transparence et justice en matière de migration de la main-d'œuvre.

S'agissant de la réorientation des Partenariats dans le cadre de la révision de la JAES :

- Mettre en avant les valeurs démocratiques partagées consacrées dans le document JAES de 2007, ainsi que maintenir un Partenariat en matière de démocratie, de gouvernance et de droits de l'homme.
=> Il importe de mettre l'accent sur les principes démocratiques de base que sont la participation, la représentation et les droits civils et politiques, ainsi que de se conformer à la vision exhaustive de la JAES définie en 2007.
- Créer les synergies nécessaires entre les Partenariats, ainsi que cela avait été déjà prévu dans le 2ème Plan d'action.
=> Ce point devient essentiel, puisque le Partenariat pour la paix et la sécurité n'exige pas uniquement de la réactivité, mais favorise également les mesures de prévention des conflits.
- Aller au-delà de la création d'institutions (par exemple, une plateforme au sein d'un Partenariat) et travailler conjointement d'une manière permanente et exhaustive sur les questions particulières définies par chacun des Partenariats.
=> Ceci implique de disposer de structures de partenariat simples et transparentes, composées de décideurs de l'UE-UA et des États membres, ainsi que de représentants des OSC. Les expertises techniques seraient assignées en fonction des besoins.
- Éviter les réunions/ateliers ad hoc ou à caractère unique, sauf s'ils servent à la définition de stratégies de fonctionnement en vue d'une mise en œuvre ultérieure.
=> Le dialogue doit être favorisé, mais in fine, ce sera la coopération sur des questions particulières qui constituera le véritable test pour un partenariat efficace entre l'Europe et l'Afrique.

Ces recommandations seront développées plus en détail au sein des chapitres thématiques ci-dessous, ainsi que l'analyse y afférente.

La paix et la sécurité

Auteur : Katharina Patzelt, Hanns-Seidel-Stiftung (HSS).

Co-auteur : Dr. Jakkie Cilliers, Institute for Security Studies, ISS, bureau de Pretoria.

L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (APSA) a été adoptée en 2002 par l'Union Africaine. Elle envisage un rôle important pour la coopération entre les Communautés économiques régionales africaines. Elle se donne pour principal objectif de mettre en place des capacités appropriées permettant l'adoption d'une approche commune et efficace de la prévention, la gestion et la résolution des conflits et des crises qui sévissent sur le continent africain. Son principal organe décisionnel est constitué par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, et les outils mis à sa disposition sont, entre autres, le Système continental d'alerte rapide, la Force africaine en attente, le Panel des sages et la Facilité de paix pour l'Afrique (un instrument de financement). Dans le cadre de la mise en œuvre de l'APSA, l'UA reconnaît que la paix et la sécurité sont des conditions préalables au développement de l'Afrique, et qu'elles renforcent le lien entre le développement et la sécurité.

Les relations entre les questions de gouvernance démocratique, de développement et de sécurité constituent un sujet sur lequel les Fondations Politiques (engagées, depuis des décennies, dans l'éducation politique et la coopération au développement) aiment attirer l'attention. Dans de nombreux cas, les efforts déployés pour assurer des processus de développement durable ont été compromis et interrompus par le déclenchement de conflits violents. Il s'agit là d'une leçon apprise dans la douleur aussi bien en Europe que sur le continent africain, et tout récemment au Soudan du Sud, au Mali et en République Centrafricaine. Les États fragiles, qui sont souvent le résultat des conflits prolongés, sont ceux les moins en mesure d'assurer les fonctions étatiques de base au profit de leurs citoyens, telles que la fourniture de services, la garantie de la sécurité ou le développement économique. Lorsqu'un État possède une capacité de gouvernance très faible ou inexistante, les droits de l'homme sont aisément bafoués, les services sanitaires ou éducatifs demeurent extrêmement faibles, les résultats économiques stagnent et l'inégalité et la pauvreté dominent. Dans de telles circonstances, la fourniture d'une assistance efficace au développement s'avère difficile. Aussi, il est essentiel de mettre l'accent sur le lien existant entre la sécurité et le développement, ainsi que d'intégrer un élément fort en vue de la consolidation de la paix dans l'ensemble des efforts consacrés à tout soutien en faveur de la prévention des conflits en Afrique, de leur gestion et de leur résolution post-conflit.

Dans le cadre de la Stratégie conjointe Afrique-UE, le Partenariat pour la paix et la sécurité constitue l'un des Partenariats les plus importants. De même, il est largement perçu comme étant le domaine ayant enregistré le plus de succès au sein de la JAES, puisqu'il est parvenu à appuyer son action sur les structures de coopération régionale déjà existantes. Par le biais de la Facilité de la paix pour l'Afrique, l'UE a appuyé des missions pour le maintien de la paix en Somalie, au Mali et en République Centrafricaine (entre autres). De même, elle a aussi renforcé les capacités de plusieurs composantes de l'APSA, comme au sein du Système continental d'alerte rapide, en renforçant par la même occasion les capacités africaines dans le domaine de la paix et de la sécurité, et en permettant un dialogue politique entre l'Afrique et l'UE³. L'Europe et l'Afrique doivent œuvrer ensemble à l'instauration de la stabilité, ainsi qu'à l'amélioration de la gouvernance et à la prévention de la déstabilisation des pays et de leurs voisins. Les défis communs à relever sont, par exemple, les flux migratoires forcés, la cybercriminalité, les groupes terroristes internationaux et l'exploitation de la religion et de l'ethnicité à des fins de partis politiques.

Néanmoins, la perception positive du programme conjoint de l'UA-UE en matière de paix et de sécurité ne devrait pas détourner l'attention par rapport aux nombreux défis qu'il reste à relever. Prenons en considération le jeune élan démographique de l'Afrique : d'ici à 2050 plus de 23 % de la population mondiale vivra en Afrique, d'après les prévisions de

³ <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/domaines-de-cooperation/paix-et-securite/realisationsetapes-cles>

l'Institute for Security Studies (ISS, bureau de Pretoria)⁴. Bien que le taux d'Africains en état de pauvreté absolue soit voué à diminuer progressivement, le nombre absolu d'Africains pauvres devrait demeurer relativement élevé. Des prévisions récentes de l'ISS concernant l'avenir des pays fragiles pointent vers l'exclusion sociale et la frustration entraînées par des niveaux élevés de pauvreté, ainsi que par l'absence d'opportunités professionnelles pour les jeunes, en tant que causes, parmi autant d'autres, de l'éclatement de conflits violents. L'étude anticipe que, si la tendance actuelle se poursuit, dix pays demeureront probablement piégés par le syndrome de fragilité jusqu'au milieu du siècle⁵. Aussi, l'adoption de l'approche la plus efficace en ce qui concerne la sécurité et le développement sur le continent devient encore plus importante. Sur ce point, il est utile de se pencher sur les déficits actuels du Partenariat de la JAES en matière de paix et de sécurité, ainsi que de lister une série de recommandations appropriées.

Le point de départ consisterait à recommander une approche plus holistique et équilibrée des conflits et de l'instabilité. Jusqu'alors, la JAES semble avoir principalement concentré ses efforts sur la dimension militaire de la paix et de la sécurité, en soutenant les missions de maintien de la paix et le renforcement des capacités des forces armées. Pour l'avenir, il importerait de promouvoir la participation des civils d'une manière plus cohérente. Les OSC, sous la forme de cellules de réflexion et d'ONG, ont un rôle important à jouer dans l'identification et l'analyse des causes à l'origine des conflits. La société civile locale est souvent la mieux placée pour proposer son expertise en vue de l'identification des acteurs, des moteurs et des dynamiques des crises sur le terrain. Les cellules de réflexion africaines et européennes devraient coopérer pour fournir des analyses objectives qui viendraient compléter celles des organismes gouvernementaux et intergouvernementaux. Un échange plus systématique d'analyses entre les OSC africaines et européennes développerait la sensibilisation mutuelle concernant les défis actuels à la paix et stimulerait le débat sur les meilleures pratiques en matière de prévention des conflits. Les OSC devraient également se voir accorder les moyens d'assurer le suivi des activités de la JAES sur le terrain, par exemple, afin d'étudier les effets des opérations de soutien à la paix sur les populations locales. Au lieu de se borner à pointer du doigt les problèmes de l'Afrique, un dialogue plus engagé devrait chercher également à trouver une approche globale de la consolidation de la paix, fondée sur les défis communs. L'Europe pourra également tirer des leçons des missions de l'UA pour le maintien de la paix, afin d'informer sa propre Politique de Sécurité et de Défense commune.

Un soutien plus ciblé des activités de la société civile contribuera également à détourner l'accent de la gestion des conflits (qui s'intéresse aux conflits déjà en cours), au profit d'une approche plus prévoyante qui reposera sur la consolidation de la paix et la prévention des conflits. Cela nécessitera la réalisation d'une analyse systématique de la situation sur le terrain, pour s'intéresser à l'ensemble des aspects du développement durable, ainsi que pour déceler les facteurs de risque, tels que les inégalités socioéconomiques ou les déficits démocratiques. Le cas du Mali est venu illustrer la manière dont la communauté africaine et internationale a été incapable de prévoir une crise interne imminente. Les OSC peuvent contribuer très efficacement à sonner une alerte précoce sur les risques de conflit, ainsi qu'à la mise en place d'activités de médiation et de résolution des conflits. Elles forment une masse critique grâce à leur présence généralisée sur le terrain, laquelle devrait être exploitée d'une manière plus efficace. C'est ainsi, par exemple, qu'un système de gestion des conflits efficient s'avère essentiel avant et pendant les élections (en partie en raison de l'augmentation de la violence électorale en Afrique), moments auxquels les affrontements violents tendent à survenir entre les groupes partisans opposés, notamment en raison des efforts abondants déployés par les candidats pour manipuler les résultats à leur profit. Au vu des effets potentiellement déstabilisateurs des processus électoraux, la cellule de réflexion internationale IDEA a développé un Outil spécifique de gestion du risque électoral (Electoral Risk Management Tool, ERM), destiné à aider ses utilisateurs à comprendre les facteurs de risque électoraux, à analyser les données de risque et à préparer des stratégies de prévention des conflits⁶.

⁴ http://www.issafrica.org/futures/uploads/AF_8_14Oct2013.pdf, page 4.

⁵ D'après l'ISS, d'ici à 2050, il s'agira toujours des Comores, de la République Centrafricaine, de la République Démocratique du Congo, de la République du Congo, de Guinée-Bissau, du Madagascar, de la Somalie, du Soudan/Soudan du Sud et du Togo.

⁶ <http://www.idea.int/elections/ermtool>

Il conviendra d'intégrer ce type d'efforts de la société civile au sein du Partenariat, ainsi que de fournir des moyens de formation extensifs aux acteurs africains et européens.

Enfin, la durabilité de l'APSA et de l'autonomisation de l'Afrique en ce qui concerne ses propres activités en matière de paix et de sécurité nécessite un engagement plus fort de la part des États membres de l'UA, lequel devra se traduire également par des promesses de financement, ainsi que cela a par ailleurs été le cas au cours de ces dernières années. Jusqu'alors, l'UA s'est montrée fortement dépendante des financements en provenance de l'UE (et d'ailleurs). Il importe également que la société civile contribue à tenir les élites politiques comme responsables, et qu'elle plaide pour la mise en œuvre des engagements politiques clairement exprimés. L'UE doit, quant à elle, être disposée à fournir une assistance militaire pratique, si son intérêt commun pour la paix et la sécurité l'exige, et sur demande de l'UA.

Recommandations :

1. Concernant l'approche thématique et la structure du Partenariat pour la paix et la sécurité :

- détourner l'accent de la réaction face aux conflits existants au profit des mesures de consolidation de la paix et de prévention des conflits ;
- améliorer le dialogue substantiel entre l'Afrique et l'Europe concernant les défis communs, au lieu de se contenter de pointer du doigt les problèmes africains ;
- s'assurer de la compréhension et de la volonté politique du côté européen pour faire face aux défis africains en matière de sécurité, y compris dans le propre intérêt de l'Europe ;
- établir un lien plus clair entre les questions afférentes à la paix/sécurité et celles relatives au développement ;
- promouvoir l'autonomisation de l'Afrique et la durabilité, en sollicitant des promesses de financement plus élevées des États membres de l'UA au profit de l'APSA.

2. Concernant le rôle de la société civile dans le cadre du Partenariat :

- formaliser des structures de participation cohérente de la société civile, dans le cadre du Partenariat JAES pour la paix et la sécurité, et cela à la lumière de la valeur ajoutée apportée par les OSC, grâce à leur capacité d'analyse des causes premières des conflits et d'identification des acteurs ;
- fournir des financements substantiels afin de permettre une action permanente des OSC et la tenue d'échanges réguliers entre les OSC africaines et européennes ;
- accorder un espace suffisant aux OSC, afin que celles-ci puissent remplir leur rôle de surveiller des activités du Partenariat.

La démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance

Auteurs : Andrea E. Ostheimer, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) et Luděk Jirácěk, CEVRO Liberálně-Konzervativní Akademie.

Lors de l'adoption de la Stratégie conjointe Afrique-UE en 2007, la promotion de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme constituait une caractéristique essentielle du Dialogue Afrique-UE, ainsi que du Partenariat. La vision retenue en la matière était large et exhaustive. Les deux continents souhaitaient promouvoir les valeurs de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme. Le Partenariat Afrique-UE en matière de gouvernance et de droits de l'homme visait à favoriser « l'instauration d'un dialogue ouvert, approfondi et complet sur tous les aspects et concepts en matière de gouvernance, notamment les droits de l'homme, les droits de l'enfant, l'égalité entre les hommes et les femmes, les principes démocratiques, l'État de droit, la gouvernance locale, la gestion des ressources naturelles, la gestion transparente et responsable des fonds publics, le développement et la réforme des institutions, la sécurité des personnes, la réforme du secteur de la sécurité, la lutte contre la corruption, la responsabilité sociale des entreprises, ainsi que la mise en place et le renforcement des institutions. Ce dialogue devrait aider les deux parties à définir les enjeux, à arrêter des positions communes sur des questions d'intérêt commun et à entreprendre conjointement des initiatives et des actions spécifiques »⁷.

Le premier Plan d'action du Partenariat en matière de gouvernance démocratique et de droits de l'homme prévoyait les trois objectifs suivants :

1. améliorer le dialogue sur le plan mondial et dans le cadre des forums internationaux (comme, par exemple, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, le soutien à la Cour pénale internationale (CPI) ou l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) ;
2. soutenir la nouvelle Architecture panafricaine de la gouvernance, et promouvoir le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, ainsi que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ;
3. intensifier la lutte contre le trafic de biens culturels, et œuvrer ensemble contre la corruption, la contrefaçon, le blanchiment de capitaux et l'évasion fiscale.

Les priorités du deuxième Plan d'action sont demeurées identiques, dans la mesure où ce dernier portait sur l'Architecture africaine de gouvernance (AAG) et la coopération entre l'Afrique et l'UE dans le domaine des biens culturels. Néanmoins, le deuxième Plan d'action appelait également à l'instauration d'un dialogue stratégique concernant la gouvernance démocratique et les droits de l'homme entre l'Afrique et l'Europe, et mettait l'accent sur la nécessité d'approfondir les synergies avec d'autres Partenariats thématiques, et notamment avec celui afférent à la paix et à la sécurité.

En dépit d'une vision complète et d'un Plan d'action concret, le Partenariat et les actions conjointes dans le domaine de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme ont eu du mal à décoller. Du côté africain, la priorité était clairement d'instaurer une structure institutionnelle de gouvernance pour le continent avant d'approfondir la coopération avec l'UE. C'est ainsi que la Plateforme Afrique-UE sur la gouvernance et les droits de l'homme, créée en novembre 2010, juste avant la tenue du Sommet de Tripoli, est demeurée une coquille vide pendant un certain temps. Récemment et à l'approche du sommet à venir, elle a été remise en fonctionnement. Un atelier concernant le trafic de biens culturels a été organisé par le Partenariat à Casablanca, en novembre 2013. Un Forum sur la gouvernance des ressources minérales, initialement prévu au mois de février, à Berlin, a été retardé et devrait se tenir peu après le Sommet de Bruxelles.

⁷ Le Partenariat stratégique Afrique-UE : une stratégie commune Afrique-UE », page 7, consultable, entre autres sur : http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_fr.pdf

Néanmoins, en particulier pour un Partenariat dans lequel la participation de la société civile devrait être une chose naturelle, les faiblesses sont évidentes. Les représentants des OSC sont associés de temps à autre et de façon aléatoire.

Le rôle que la JAES assigne à la société civile pour garantir la transparence et la responsabilité dans le secteur de la gouvernance ne saurait être retenu pour ce qui est des activités du Partenariat JAES en tant que tel, en raison du manque d'accès aux Groupes d'experts conjoints et au partage des informations. Le but poursuivi par la JAES consistant à assurer que « la poursuite du dialogue avec la société civile, le secteur privé et les acteurs locaux sur les questions couvertes par la présente stratégie commune » devienne « un élément essentiel pour assurer sa mise en œuvre »⁸ ne s'est pas matérialisé jusqu'à présent.

Tout au plus, la société civile joue un rôle de comparse dans le cadre des Dialogues officiels UA – UE en matière des droits de l'homme, lesquels sont censés avoir lieu deux fois par an, et qui sont demeurés, jusqu'ici, autonomes par rapport à la JAES. Une fois par an, les OSC se réunissent dans un tel contexte, de manière concomitante ou avant le dialogue officiel, afin d'intégrer les résultats des débats dans le processus officiel. Néanmoins, lors de ces dialogues (Dialogue des OSC sur les DH et Dialogue UA – UE sur les DH), les ordres du jour ne sont pas systématiquement harmonisés, de sorte que l'efficacité de la participation de la société civile s'en voit réduite. Une fois de plus, le choix des OSC associées à ces réunions manque de transparence, et il ne rend pas toujours possible un contrôle du processus ou un engagement plein et permanent.

Les différences qui séparent les deux continents sont devenues manifestes, notamment en ce qui concerne le Partenariat pour la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme, et elles ont des répercussions sur des questions telles que la participation de la société civile aux processus politiques, le rôle des médias dans la promotion de la responsabilité démocratique, les droits des personnes LGBT, et la perception de plus en plus négative, en Afrique, de la Cour pénale internationale (CPI).

Il conviendrait d'aborder ces différences en tenant compte des deux régions, c'est-à-dire, aussi bien de l'Europe que de l'Afrique⁹. La participation effective des citoyens ne peut devenir une réalité que si les gens disposent d'informations sur les processus et leurs implications, ainsi que sur les institutions, les mandats de ces dernières et sur leurs propres droits en tant que citoyens. En Afrique, les élections enregistrent encore un niveau élevé de participation, alors qu'en Europe, les faibles taux de mobilisation des électeurs sont devenus un problème. Afin d'améliorer la participation démocratique aux processus politiques sur les deux continents, l'éducation des citoyens et la sensibilisation sur les droits de l'homme devraient être promues. Par ailleurs, les images négatives d'institutions telles que la CPI ne pourront être contrecarrées que si les citoyens sont informés du mandat complémentaire et du rôle de ladite cour en tant que juridiction de dernier ressort. Ce dernier point vient souligner la nécessité d'améliorer les capacités législatives et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les pays partenaires. En dépit de l'importance d'accélérer les mécanismes de ratification et de mise en œuvre dans un souci de protection des droits de l'homme, l'accès des citoyens à la justice et l'existence de tribunaux équitables s'avèrent essentiels. Le renforcement de la démocratie, de la gouvernance et des droits de l'homme donne également lieu à la nécessité d'intégrer les principes démocratiques dans les initiatives entreprises dans le cadre du Partenariat pour la paix et la sécurité, comme le soutien à la réforme du secteur de la sécurité et les formations en matière de droits de l'homme à l'intention de ce dernier. En outre, il implique un renforcement de la supervision civile sur le secteur de la sécurité, et cela des deux côtés du Partenariat.

⁸ Ibid., page 3.

⁹ L'ENoP apporte pleinement son soutien aux recommandations du Forum des organisations de la société civile qui résulteront de la Déclaration de Bruxelles des OSC sur la JAES, du 25 octobre 2014.

Néanmoins, bien qu'elles reconnaissent l'importance des droits sociaux, économiques et culturels, les Fondations Politiques estiment important que les droits civils et politiques, ainsi que les droits fondamentaux de l'homme (et notamment l'égalité entre les hommes et les femmes) se placent au premier plan du Partenariat. S'agissant de la promotion des droits des femmes et du rôle joué par ces dernières au sein de la société, tant l'Europe que l'Afrique ont encore un long chemin à parcourir, en particulier en ce qui concerne la violence à l'égard des femmes et la discrimination dont elles font l'objet dans la vie de tous les jours.

Recommandations :

1. Concernant les Partenariats dans le cadre d'une JAES révisée :

- mettre en avant les valeurs démocratiques partagées consacrées dans le document JAES de 2007, ainsi que maintenir un Partenariat en matière de démocratie, de gouvernance et de droits de l'homme.

=> Il importe de mettre l'accent sur les principes démocratiques de base que sont la participation, la représentation et les droits civils et politiques, ainsi que de se conformer à la vision exhaustive de la JAES définie en 2007 ;

- créer les synergies nécessaires entre les Partenariats, ainsi que cela avait été déjà prévu dans le 2ème Plan d'action.

=> Ce point devient essentiel, puisque le Partenariat pour la paix et la sécurité n'exige pas uniquement de la réactivité, mais doit également favoriser les mesures de prévention des conflits

- aller au-delà de la création d'institutions (par exemple, en instaurant une plateforme au sein d'un Partenariat) et travailler ensemble d'une manière permanente et exhaustive sur les questions particulières définies par chacun des Partenariats.

=> Ceci implique de disposer de structures de partenariat simples et transparentes, composées de décideurs de l'UE – UA et des États membres, ainsi que de représentants des OSC. Les expertises techniques seraient assignées en fonction des besoins ;

- éviter les réunions/ateliers ad hoc ou à caractère unique, sauf s'ils servent à la définition de stratégies de fonctionnement en vue d'une mise en œuvre ultérieure.

=> Le dialogue doit être favorisé, mais in fine, ce sera la coopération sur des questions particulières qui constituera le véritable test pour le partenariat entre l'Europe et l'Afrique.

2. S'agissant du Partenariat en matière de démocratie, de gouvernance et de droits de l'homme, en tant que tel :

- mettre davantage l'accent sur l'importance initialement accordée aux élections, tout en allant au-delà du processus purement électoral, sous la forme d'une assistance électorale au profit des commissions électorales et à l'observation des élections.

=> Sur ce point, il s'avère essentiel d'envisager l'adoption de mesures pour la prévention des conflits et de se livrer à une préparation de scénarios et à des exercices concrets, afin d'agir sur le climat hautement instable et les effets déstabilisateurs des élections ;

- travailler particulièrement sur des sujets présentant une valeur ajoutée pour les deux parties, et concernant lesquels l'échange de meilleures pratiques pourrait s'avérer fondamental pour avancer.

=> Les sujets susvisés, tels qu'évoqués et identifiés lors du Forum conjoint des OSC d'octobre 2013 (comme, par exemple, l'éducation des citoyens et en matière de droits de l'homme, la promotion des droits des femmes et de leur rôle au sein de la société (et notamment la lutte contre la violence à l'égard des femmes), le renforcement des capacités du système judiciaire et de la séparation des pouvoirs) devraient faire partie intégrante du programme du Partenariat ;

- insérer le Dialogue officiel UA – UE sur les droits de l'homme au sein du Partenariat, et faire participer la société civile au processus de préparation et de mise en œuvre de ces dialogues.

3. Pour ce qui est de la nécessité d'améliorer la participation de la société civile, afin de promouvoir un Partenariat vaste et global, axé sur les personnes :

- créer un Secrétariat des OSC chargé de diffuser les informations sur les Partenariats et les dialogues en cours d'une manière exhaustive, ainsi que d'assurer davantage de transparence dans le processus de participation des OSC ;
- institutionnaliser la représentation de la société civile dans le cadre de l'ensemble des Partenariats, afin de permettre la participation proactive de cette dernière dans la prise des décisions et la mise en œuvre, ainsi que dans le suivi et l'application des mécanismes d'évaluation de la JAES ;
- mettre à disposition des financements afin de permettre les échanges entre les groupes de travail conjoints de la société civile africains et européens, et harmoniser les points de vue des OSC concernant les différents domaines prioritaires.

La croissance, le commerce et la coopération au développement

Auteur : Mårten Löfberg, Olof Palme International Center.

Co-auteur : Hilma Mote, Labour Resource and Research Institute, Namibie.

L'Union européenne est le partenaire commercial le plus important de l'Afrique, et les marchés européens représentent près de la moitié des importations totales des pays de l'Afrique subsaharienne. D'une manière concomitante, cette dernière région demeure le bénéficiaire le plus important de fonds européens en faveur du développement, et a perçu 20,5 milliards d'euros en 2009¹⁰. Aussi, le développement effectif et durable des deux continents est subordonné à la synchronisation des politiques relatives aux relations commerciales entre l'UE et l'Afrique avec celles afférentes à la coopération pour le développement, ainsi qu'au fait que lesdites politiques soient définies et mises en œuvre de manière à faciliter la réalisation des objectifs de chacune des parties. Cette nécessité a été soulignée par l'article 208 du traité de Lisbonne. Cet article dispose que l'ensemble des politiques de l'UE doit viser à répondre aux besoins en termes de développement des pays en voie de développement, ou du moins ne pas aller à l'encontre de l'objectif d'éradication de la pauvreté. Aussi, les politiques qui gouvernent les relations entre l'UE et l'Afrique ne sont pas censées contribuer à des résultats économiques et sociaux négatifs.

Le Partenariat thématique de la JAES en matière de commerce, d'intégration régionale et d'infrastructures identifie la gouvernance économique en tant que vecteur essentiel pour le renforcement des capacités économiques des pays africains, en ce qu'elle permettrait à ces derniers de sortir de la dépendance vis-à-vis des apports permanents des donateurs. Par ailleurs, il affirme que le développement de capacités de production plus avancées et précises, avec une dépendance moindre par rapport aux exportations des matières premières, constitue l'une des priorités du Partenariat¹¹.

Aussi, une gouvernance efficiente et un climat favorable aux investissements sont identifiés comme étant des facteurs de développement essentiels¹².

Le dernier Sommet Afrique-UE, qui s'est tenu en 2010, et le deuxième Plan d'action de la JAES, évoquaient expressément les défis que la gouvernance doit affronter dans les domaines du secteur des industries extractives et de la gestion des matières premières. Cela arrive à un moment où les pays africains ont enregistré des taux de croissance plus élevés, grâce à l'exploitation de leurs matières premières par des sociétés multinationales. Jusqu'alors, l'UE s'est attachée, exclusivement, à améliorer la transparence financière et la gouvernance du côté africain. Néanmoins, et ainsi que cela apparaît des statistiques fournies par un rapport CONCORD, la plupart des revenus générés par les secteurs extractifs dans les pays africains ne contribuent pas au développement social et économique de ces derniers.

Selon les estimations, l'évasion fiscale de la part des sociétés multinationales européennes qui opèrent dans les pays africains s'élève à une somme annuelle supérieure à 630 milliards d'euros, ce qui représente plus de 30 fois le montant total de l'aide apportée à l'Afrique par la coopération européenne au développement. D'après CONCORD, un nombre important des évasions fiscales est perpétré par des sociétés qui s'abstiennent de régler les impôts sur les bénéfices applicables sur les recettes qu'elles obtiennent des industries d'extraction de matières premières dans l'Afrique subsaharienne. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si l'amélioration des capacités réglementaires des gouvernements africains favorise automatiquement l'amélioration des capacités de production nationales et l'augmentation des investissements commerciaux européens. Par ailleurs, il y a lieu également de se demander si les politiques de l'UE se conforment aux principes consacrés dans le Traité.

¹⁰ http://eeas.europa.eu/delegations/african_union/eu_african_union/development_cooperation/index_en.htm

¹¹ http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_fr.pdf

¹² http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_fr.pdf

La fuite de capitaux à grande échelle de l'Afrique vers l'UE constitue un obstacle fondamental à un développement inclusif et viable en Afrique. Aussi, le renforcement de l'autonomisation nationale, la limitation de la dépendance et l'application d'un contrôle gouvernemental plus efficace sur les bénéfices des industries à capitaux étrangers doivent continuer de constituer des domaines prioritaires dans le cadre des relations entre l'Afrique et l'UE. Bien qu'une gouvernance économique efficace ait été identifiée comme étant l'un des domaines clés de la JAES, un recouvrement des impôts efficient et la prévention de l'évasion fiscale n'ont pas été abordés jusqu'alors par la stratégie.

Le Sommet Afrique-UE 2014 et le Plan d'action JAES qui s'ensuivra devront assurer le suivi de cette question, et aborder clairement la nécessité d'adopter des actions conjointes et exhaustives pour garantir un contrôle plus fort de l'Afrique sur les ressources naturelles du continent, ainsi que sur les profits qui en découlent. Sur ce point, il importe que les Accords de partenariat économique (ci-après, « APE »), actuellement en cours de négociation entre l'UE et les États africains, tiennent également compte du fait qu'une imposition fiscale efficace des exportations des matières premières de l'Afrique vers l'Europe constitue un outil important susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs des deux continents en matière de développement et de réduction de la pauvreté. La position actuelle de l'UE exige de certains partenaires africains qu'ils ouvrent leurs marchés aux produits agricoles européens, afin d'éviter que leur accès aux marchés européens ne se voit restreint. Néanmoins, une telle exigence pourrait forcer les gouvernements à avoir à choisir entre la protection des intérêts de leurs populations les plus vulnérables et la perte d'importants revenus d'exportation.

En outre, les statistiques de croissance des dernières décennies de certains pays de l'Afrique subsaharienne ont eu pour conséquence que ces derniers soient classés parmi les pays à revenu intermédiaire ou à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. De ce fait, la coopération au développement en provenance de la Commission européenne et des États membres de l'UE est en passe d'être drastiquement réduite, voire progressivement supprimée, en ce qui concerne certains pays, comme l'Afrique du Sud, la Namibie, le Botswana et l'Angola¹³. Un exemple pour ceci est constitué par les autrefois vastes programmes menés par la Suède dans les quatre pays susvisés, qui ont commencé à décroître à compter de 2013¹⁴. D'une manière similaire, les financements accordés par la Commission européenne à la Namibie, dans le cadre du 11^{ème} Fonds européen de développement, ainsi que l'aide à l'Afrique du Sud au moyen de la coopération au développement, devraient être drastiquement réduits¹⁵.

Néanmoins, les taux de croissance élevés et les vastes programmes d'aide sociale et de réduction de la pauvreté mis en œuvre n'ont pas contribué à faire reculer la pauvreté extrême. Une augmentation constante de la pauvreté relative place les quatre pays susvisés parmi les 10 pays les plus inégalitaires sur le plan économique¹⁶. Il semble évident qu'une simple augmentation des aides gouvernementales ne suffirait pas à faire diminuer la pauvreté d'une manière durable. Les relations économiques entre l'Europe et l'Afrique devraient tenir compte de ce type d'enjeux.

Les politiques des gouvernements de l'UE et de l'Afrique doivent s'écarter de l'idée que les politiques en faveur du développement et de la réduction de la pauvreté devraient concentrer leurs efforts sur le bien-être des populations, plutôt que sur les taux de croissance en tant que tels. La réduction de la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire ne devrait pas être perçue comme étant une simple question de priorités politiques nationales ne revêtant aucun intérêt dans le cadre de la coopération internationale au développement. En effet, le fait pour une nation d'avoir été classée comme étant un pays à revenu intermédiaire n'implique nullement l'existence de capacités gouvernementales et de politiques de redistribution des richesses.

¹³ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_na_csp10_en.pdf

¹⁴ <http://www.swedenabroad.com/en-GB/Embassies/Pretoria/Development-Cooperation/Swedish-Development-Cooperation-with-South-Africa/>

¹⁵ [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/61C23BAE0116E681C1257A950038CBBO/\\$FILE/Differentiation%20in%20ACP-EU%20Cooperation%20-%20Final%2011102012.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/61C23BAE0116E681C1257A950038CBBO/$FILE/Differentiation%20in%20ACP-EU%20Cooperation%20-%20Final%2011102012.pdf), <http://allafrica.com/stories/201306180666.html>

¹⁶ <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/>

Alors que les secteurs en expansion et les bénéfiques qu'ils génèrent se trouvent souvent entre les mains de sociétés étrangères, un contrôle effectif des gouvernements sur les ressources issues de leurs mines, de leurs champs pétroliers et de leurs forêts peut, dans les faits, se voir sévèrement restreint. C'est ainsi par exemple qu'en Namibie, le secteur minier représente environ 12 % du PIB, et plus de 80 % des industries de ce dernier appartiennent à des investisseurs étrangers. On peut trouver des situations similaires dans de nombreux pays sur l'ensemble du continent africain¹⁷. Cet état de fait se voit encore accentué par les réalités économiques, les gouvernements ne pouvant pas se permettre de compromettre le maintien des investissements étrangers. Il existe un besoin pressant d'investissements étrangers directs dans les secteurs stratégiques pour la création durable de postes de travail. Néanmoins, une réglementation efficace des industries, la transparence et la bonne gouvernance, constituent des aspects essentiels pour toute approche complète d'un développement viable, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.

Afin de garantir la transparence et la bonne gouvernance au nom de l'existence de relations justes et efficaces entre l'Afrique et l'Europe, la société civile a un rôle crucial à jouer. Une participation permanente et conjointe de qualité de la société civile africaine et européenne s'avère essentielle pour s'assurer que les intérêts communs et les relations durables commerciales et en matière de développement ne se limiteront pas aux déclarations politiques, mais se matérialiseront dans les faits, dans le cadre de stratégies et d'actions conjointes. La société civile, avec les parlements nationaux, constitue un acteur essentiel pour le contrôle des budgets et des recettes étatiques. Elle peut également contraindre les sociétés multinationales à rendre des comptes, en soulignant leur responsabilité sociale. Dans ces conditions, il s'avère essentiel que l'amélioration des voies de dialogue entre la société civile africaine et européenne fasse partie intégrante du Partenariat JAES en matière de commerce et d'intégration régionale.

Recommandations :

- la Commission européenne et les États membres de l'UE devraient respecter leurs engagements en matière de cohérence des politiques en faveur du développement, dans le domaine des relations économiques et commerciales ;
- la coopération pour le développement de l'Union européenne et des États membres de cette dernière à l'égard des pays africains devrait viser à contribuer au renforcement effectif des institutions gouvernementales, et notamment des administrations fiscales ;
- les gouvernements africains et européens devraient s'efforcer, dans la mesure du nécessaire, d'assurer la mise en place de mécanismes d'imposition fiscale efficaces, et notamment d'une législation et d'institutions appropriées, dans les pays qui hébergent des industries extractives, afin de mettre en échec l'évasion fiscale à grande échelle ;
- les gouvernements africains et européens devraient promouvoir l'adoption de réglementations régionales et internationales, dans le but de lutter d'une manière efficace contre l'évasion fiscale de la part des sociétés européennes ou d'autres pays qui opèrent en Afrique. Ces réglementations devraient exiger des sociétés la présentation aux administrations fiscales de comptes économiques transparents et spécifiques à chaque pays concerné ;
- l'égalité sociale et économique, notamment dans les pays à revenu intermédiaire dans lesquels la pauvreté est généralisée, doit continuer de relever des objectifs de la coopération au développement ;
- la version révisée du Partenariat devrait prévoir un mécanisme à l'intention de la société civile, permettant à cette dernière d'accéder aux informations et d'accomplir sa mission de contrôle des domaines commerciaux clés.

¹⁷ <http://www.dlapiper.com/files/Publication/850c9caa-026d-4151-a40e-b0872b5880bf/Presentation/PublicationAttachment/7b8fc026-1c2f-4d2e-898d-b22a0ff4a474/mining-in-africa.PDF>

La migration, la mobilité et l'emploi

Auteurs : Lawrence Ancilleri, Fondazzjoni IDEAT ; Elena A. Flouda, Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy (KKID) et Fiona Sayan, Fondazzjoni IDEAT.

Co-auteurs : Mwila Kamwela, Mécanisme d'appui à la JAES/Département d'affaires économiques, Commission de l'UA et Carolyne Tumuhimbise, Département du commerce et de l'industrie, Commission de l'UA.

« La population mondiale est de plus en plus mobile (...). La solution n'est pas d'éviter la mobilité ou d'y faire obstacle, mais de mieux la gérer »¹⁸.

La JAES a formalisé le Partenariat en matière de migration, de mobilité et d'emploi (MME), avec les sept autres Partenariats thématiques, soulignant ainsi le fait que les questions telles que la migration, la mobilité et l'emploi ne sauraient être gérées séparément. L'Afrique et l'Europe ont besoin d'entamer un dialogue et de participer à un véritable Partenariat, afin de trouver des solutions pour répondre aux défis auxquels les deux continents doivent faire face, et notamment pour tirer le meilleur parti possible des bienfaits apportés par les migrations.

La migration constitue un problème mondial complexe et à plusieurs facettes. Par-delà les frontières nationales, il apparaît que la question préoccupe le public d'une manière croissante. Sur le continent africain, la migration est monnaie courante, avec environ 19,3 millions de migrants en déplacement, selon la Banque Mondiale¹⁹. Le sud de l'Afrique possède une longue histoire de migration de la main-d'œuvre, alors que l'Afrique orientale est la région la plus affectée par la traite d'êtres humains et des mouvements importants de réfugiés et de demandeurs d'asile, en provenance de la Corne de l'Afrique. En Afrique centrale, la migration trouve principalement son origine dans les conflits et les déplacements massifs et forcés de populations, alors que les sociétés de l'Afrique occidentale doivent faire face aux taux d'afflux de migrants les plus élevés. Sans pouvoir négliger les défis posés par la migration vers l'Europe, les caractéristiques et la diversité de la migration en Afrique exigent une approche complète dans le cadre du Partenariat Afrique-UE.

Des événements tragiques, tels que les accidents de noyade survenus à Lampedusa ou au Sud Soudan, ont mis les enjeux des migrations au premier plan dans les relations entre l'Afrique et l'UE. Les migrations de l'Afrique vers l'Europe trouvent leur origine dans des facteurs multiples, comme, par exemple, les conflits et les troubles civils, l'instabilité politique, la mauvaise gouvernance, le favoritisme et la corruption, les crises financières, etc. En dépit de la perception généralement négative de la migration, sa contribution à la réduction de la pauvreté, par le biais de canaux tels que le transfert de compétences et de fonds (dans certains cas, le montant des transferts de fonds vers l'Afrique est allé jusqu'à dépasser celui des aides²⁰) mérite d'être reconnue. C'est ainsi, par exemple, qu'en 2012, 30 millions de migrants africains qui travaillaient sur le territoire de l'UE ont envoyé presque 60 milliards d'euros en transferts de fonds à leurs familles restées dans leurs pays d'origine²¹. En plus de constituer une source majeure de devises étrangères, les transferts de fonds dynamisent le secteur financier et stimulent les investissements. Le transfert de compétences peut, lui aussi, être un bon côté de la médaille, lorsque les migrants africains acquièrent des connaissances et des compétences à l'étranger, qu'ils peuvent mettre à profit lors de leur retour dans leur pays d'origine, phénomène généralement connu sous la dénomination de « retour de cerveaux ». D'autre part, il est aussi vrai que de nombreux pays perdent des compétences précieuses à cause de la migration, notamment dans les secteurs sanitaire et éducatif.

¹⁸ Organisation internationale pour les migrations (OIM). Mars, 2003. Migration Policy Issues : « Defining Migration Priorities in an Interdependent World ».

¹⁹ World Bank : <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21681739~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

²⁰ Adams Bodomo, « African Diaspora Remittances are better than Foreign Aid Funds » : www.modernghana.com - 4 mars 2013.

²¹ Isaacs L., Vargas-Silva C., Hugo S. (2012). « EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations ». EuropeAid/129783/C/SER/multi. Projet n° 2011/266478- Version 1. Consulté le 26 janvier 2014 sur : http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/eu_remittances_for_developing_countries_final_19-11-2012.pdf

Dans ces cas, au lieu d'un « retour de cerveaux », on assiste à une « perte de cerveaux ».

Ce phénomène souligne la nécessité d'instaurer des politiques visant à retenir les migrants qualifiés dans leurs pays d'origine, ainsi qu'à développer des stratégies pour encourager la migration de retour. Une coopération étroite entre les pays d'origine, de transit et de destination devient d'une importance cruciale dans un tel contexte²². Il en va de même en ce qui concerne le « gaspillage des compétences », cas dans lequel les migrants occupent des postes de travail pour lesquels ils sont surqualifiés. Il s'avère nécessaire de conclure des accords réciproques afin d'améliorer la reconnaissance des qualifications ou des compétences entre les pays d'origine et ceux de destination²³.

Ces flux migratoires en constante augmentation affectent au même titre les pays d'origine, d'accueil et de transit. Les pays d'accueil et de transit doivent faire face non seulement aux impacts financiers, sociaux et logistiques entraînés par les demandeurs d'asile, mais aussi à la migration illégale. Les pays de transit, dans leur rôle de pays d'accueil temporaire des migrants, se voient confrontés à la difficulté que, souvent, ces derniers ne parviennent pas à atteindre le pays de destination initialement envisagé, de sorte qu'ils sont laissés pour compte dans des centres pour les demandeurs d'asile et de détention surpeuplés, avec toutes les difficultés sociales, émotionnelles et physiques que cela comporte. Ainsi que cela apparaît des recherches menées par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'ensemble des États affectés par les migrations, d'une manière ou d'une autre, ressent, de plus en plus souvent, le besoin de gérer d'une manière efficace la mobilité des personnes, et de se préparer ainsi aux opportunités et défis à venir en matière de migration, et de renforcer leurs capacités en vue du changement²⁴.

Tout en s'assurant que les droits des migrants ne soient pas bafoués et que les politiques en place ne donnent pas lieu à d'autres problèmes, tels que le passage clandestin d'immigrés et la traite d'êtres humains, il s'avère essentiel d'évaluer l'impact que de telles politiques auraient sur les économies et l'État providence dans les pays d'accueil et de transit. « Pendant plusieurs années, l'ensemble des forces politiques et les organisations de promotion des droits de l'homme ont tenté d'identifier des moyens de se départir de leur approche, au mieux défensive, mais plutôt silencieuse, des politiques en matière de migration. Les travaux scientifiques les plus récents sont de l'avis que changer le discours, pour mettre l'accent sur l'adoption de plus de mesures visant à accorder davantage de visibilité et de contrôle sur le profil des migrants qui arrivent sur le territoire de l'UE, pourrait être l'occasion de devenir un des acteurs qui définissent les points à aborder en la matière »²⁵. Les événements intervenus suite à la tragédie de Lampedusa ont eu pour conséquence que les gouvernements de Malte, d'Italie, de Grèce, de Chypre, du Portugal et de l'Espagne adoptent une position ferme. L'UE a réagi par un débat extrêmement vif, dans le cadre de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue en octobre 2013, ainsi que par une communication de la Commission européenne sur la voie et les solutions proposées par son Task Force Méditerranée²⁶. Les priorités du Groupe de travail seront les suivantes : actions de coopération avec les pays tiers, protection régionale, réinstallation et renforcement des voies légales pour accéder à l'Europe ; lutte contre la traite d'êtres humains, l'immigration clandestine et le crime organisé ; renforcement de la surveillance aux frontières, amélioration de la sécurité maritime, pour notamment protéger et contribuer à sauver des vies de migrants en Méditerranée ; ainsi qu'assistance et solidarité avec les États membres qui font face à une forte pression migratoire.

²² Union Africaine (2006). Position commune africaine sur la migration et le développement. Assemblée de l'Union Africaine. 9ème session ordinaire, 15-29 juin, Gambie. Consultée le 26 janvier 2014 sur : http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/igad/african_common_position_md.pdf

²³ Commission des Communautés européennes (2005). Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions. « Migration et développement : des orientations concrètes. 1er septembre 2005. Consultée le 26 janvier 2014 sur : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:FR:PDF>

²⁴ Rapport « État de la migration dans le monde 2010 - L'avenir des migrations : renforcer les capacités face aux changements. OIM - Organisation internationale pour les migrations. Consulté le 26 janvier 2014 sur : http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_FRENCH.pdf.

²⁵ Tanczos J. (2013). « Why not triple? Three pledges towards a progressive migration policy ». Décembre. Consulté le 26 janvier 2014 sur : <http://www.feps-europe.eu/assets/56269331-ad2f-4325-9fdb-d6b00a6dd3ea/why-not-triple.pdf>

²⁶ Cf. Communication de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131204_communication_on_the_work_of_the_task_force_mediterranean_en.pdf

Il convient de garder à l'esprit que ceci arrive à un moment où l'Europe est frappée par une sévère crise financière, une flambée de la dette, des restrictions budgétaires, l'euro-scepticisme et une augmentation marquée des comportements xénophobes, et où la tendance est à accroître la rentabilité (en « se concentrant sur ce qui fonctionne »). Malheureusement, il aura fallu des centaines de morts noyés dans les eaux territoriales de la Méditerranée pour faire passer le sujet des migrations en tête des priorités de l'UE.

Du côté africain, les gouvernements et les organisations régionales ont également adopté toute une série de traités, de cadres stratégiques, de programmes et de plans d'action, afin de traiter les questions de migration, de mobilité et d'emploi.

En 1991, le Traité d'Abuja a résumé le parcours nécessaire pour l'instauration d'une Communauté économique africaine, au moyen d'une approche en six phases incluant la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services²⁷.

Un autre cadre stratégique, le Cadre stratégique pour la migration en Afrique, formule toute une série de recommandations concernant plusieurs questions thématiques en matière de migration (de la migration de la main-d'œuvre à la gestion de l'ordre, en passant par la migration illégale et les déplacements forcés), pouvant être adoptées sur une base volontaire par les États membres et les Communautés économiques régionales (CER). En 2009, à Yaoundé, la 4^{ème} Conférence des Ministres Africains chargés de l'intégration a adopté le Programme minimum d'intégration, dont les priorités englobent des suggestions sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, ainsi qu'une proposition d'instauration d'institutions chargées de la sécurité, dans le but d'améliorer la coopération en la matière et de lutter contre le terrorisme. Parmi les initiatives les plus récentes, il y a lieu de citer la suppression des visas dans le cadre du Plan d'action de l'UA pour l'intensification du commerce intra-africain, de janvier 2012.

S'il est vrai que les personnes tendent à se déplacer lorsqu'elles estiment que leurs vies sont en danger, ou lorsqu'elles souhaitent améliorer leur bien-être social et/ou économique, il n'en demeure pas moins qu'il est toujours nécessaire d'adopter une vision bien plus large des liens existants entre la migration et le développement. La maximisation de l'impact positif de la migration sur le développement constitue l'une des priorités politiques importantes de l'UE, comme le démontre son double cadre politique en la matière. La migration et le développement constituent un des quatre domaines prioritaires de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité²⁸, laquelle représente le cadre général de la politique migratoire extérieure de l'UE. Néanmoins, les politiques qui tiennent compte des rapports existant entre la migration et le développement doivent encore être améliorées. C'est ainsi, par exemple, qu'il existe un besoin indéniable d'établir des mesures visant à équilibrer les impacts de la migration forcée sur les communautés d'accueil avec l'offre potentielle en ressources humaines, dans le but de combler les écarts existant sur le marché du travail.

Le Sommet Afrique-UE d'avril 2014 devrait représenter l'occasion de mettre l'accent sur les priorités stratégiques, ainsi que d'instaurer des mécanismes de renforcement de la Stratégie conjointe Afrique-UE actuelle, pour ce qui est de telles politiques équilibrées en matière de migration. L'intégration de l'ensemble des facettes de la migration dans les stratégies de développement et dans une version révisée du Partenariat au sein de la JAES constitue un premier pas essentiel. Le besoin se fait ressentir de disposer de cadres de gouvernance permettant de maximiser le potentiel de développement de la migration et de la mobilité.

Pour parvenir à un engagement franc et constructif en matière de migration, les différents aspects de la question devraient être abordés. Les Fondations Politiques formulent les recommandations suivantes en ce sens, en prévision de la révision de la JAES.

²⁷ Traité d'Abuja, article 6. Modalities of the Establishment of the Community

²⁸ COM(2011) 743 final : Communication de la Commission. Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, citée dans la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement - Contribution de l'UE au dialogue de haut niveau des Nations Unies et prochaines étapes dans le renforcement du lien entre migrations et développement. Consultée le 26 janvier 2014 sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0292&from=FR>

Recommandations :

1. Recommandations générales.

S'agissant d'un cadre général, la JAES constitue une opportunité d'améliorer la coopération dans le domaine de la migration, de la mobilité et de l'emploi (MME). Néanmoins, pour que le Partenariat puisse avoir réellement un sens, la JAES devrait continuer de mettre l'accent sur le domaine MME, en accompagnant son action sur ce point d'un dialogue politique intensif, afin de créer un consensus commun avec des responsabilités partagées. Plus important encore, la coopération devrait tenir compte des véritables enjeux auxquels les deux continents doivent faire face.

- Pour améliorer cette coopération, il conviendrait, dans un premier temps, de légitimer la JAES, et de permettre au Partenariat de s'inscrire au sein des cadres déjà en place qui énoncent les priorités de l'Afrique, dans le but que les deux parties puissent poursuivre la réalisation d'activités et de projets collaboratifs à valeur ajoutée. On peut citer parmi lesdits cadres, le Plan stratégique pour 2014-2017 de la CUA, l'Agenda 2063 et même la Position commune africaine sur l'Agenda de développement de l'après-2015, lesquels ont d'ores et déjà bénéficié d'une forte adhésion.

L'Afrique est confrontée au défi de l'augmentation de la population jeune, ce qui exige des gouvernements qu'ils trouvent des moyens pour absorber une main d'œuvre en expansion sur le marché du travail.

- Compte tenu de l'existence de politiques différentes sur les plans national et régional, il existe un besoin d'harmonisation. Dans certains cas, la résistance face à la mobilité de la main d'œuvre prévaut en raison des différences des programmes de formation de cette dernière. Cette situation exige l'augmentation du nombre d'universités et l'accessibilité à l'enseignement supérieur, ainsi que l'octroi de bourses d'études et l'instauration de systèmes éducatifs qui encouragent la mobilité renouvelée.
- Au vu de ce qui précède, le Partenariat devrait se concentrer sur des domaines thématiques tels que l'emploi des jeunes et l'inclusion sociale ; la protection sociale, notamment en ce qui concerne l'économie informelle ; la migration de la main-d'œuvre ; la gouvernance sur le marché du travail : l'amélioration du fonctionnement du marché du travail ; la mobilité : à l'échelle de l'Afrique et entre ce dernier continent et l'Europe ; la gestion intégrée des frontières ; les droits de l'homme : la protection internationale des migrants ; la diaspora et l'utilisation des fonds transférés depuis l'étranger en faveur du développement social et économique ; la traite d'êtres humains et l'immigration clandestine, et en particulier, la dépénalisation de la migration et la promotion du droit à la liberté de circulation).

Néanmoins, afin d'atteindre des bons résultats dans le cadre du Partenariat MME, il faudrait, du côté européen, tenir compte des intérêts des États membres de l'UE, ainsi que des défis auxquels ces derniers se trouvent confrontés. Aussi, pour parvenir à un engagement ouvert et constructif en matière de migration, les actions suivantes devraient être évoquées :

- réviser le règlement Dublin III, afin d'exonérer certains États membres de l'Union (au vu de leur taille et de leur position géographique) qui accueillent un nombre important de demandeurs d'asile en tant que premier point d'entrée sur le territoire européen ;
- financer des programmes particuliers au sein des institutions d'enseignement des pays d'accueil (gouvernementales, religieuses et privées), afin de promouvoir l'intégration des migrants dans le contexte socio-économique et culturel d'arrivée. L'assistance à l'acquisition de compétences linguistiques doit évidemment se placer en tête des priorités sur ce point ;

- les gouvernements devraient financer l'établissement d'une définition de données statistiques qui reflète la contribution des migrants aux économies des pays d'accueil, et diffuser ces informations dans les médias de masse et dans le cadre des programmes d'enseignement, afin de combattre la xénophobie ;
- les pays d'accueil et ceux d'origine devraient financer conjointement des projets visant à identifier les passeurs d'immigrés clandestins, afin de traduire ces derniers devant les tribunaux. Sur ce point, l'adoption de davantage de mesures préventives s'avère nécessaire, et surtout, la coordination entre les pays d'accueil, de transit et d'origine ;
- L'obtention d'une plus grande transparence et justice en ce qui concerne la migration de la main d'œuvre sera l'un des défis majeurs à relever. À l'heure actuelle, il n'existe que quelques moyens légaux de pénétrer en Europe dans le but d'y travailler, alors que de nombreuses économies nationales abusent largement du fait que les migrants sans papiers sont disposés à accepter, principalement, des emplois non qualifiés ;
- alors qu'un appel général a été lancé en faveur du renforcement de la solidarité entre les États membres de l'UE, le Conseil européen doit donner son feu vert au mécanisme proposé au sein du règlement Dublin III, qui permettra la suspension temporaire des transferts Dublin. Enfin, la question du partage des charges devrait être abordée ;
- les institutions financières devraient contribuer à la réduction des coûts de transaction en ce qui concerne les transferts de fonds en provenance de l'étranger, afin d'en augmenter le volume.

2. Recommandations concernant le rôle de la société civile dans le cadre du Partenariat.

La Stratégie conjointe Afrique – UE est censée constituer un « Partenariat axé sur les personnes », et prévoit clairement que tant l'UA que l'UE, « habiliteront les acteurs non étatiques ». Malheureusement, le rôle des OSC dans les débats afférents aux politiques de migration, ainsi que leur association aux processus de la JAES, se sont avérés limités.

- Les OSC et d'autres experts dans le domaine de la migration doivent participer à l'identification de solutions réalisables et coordonnées. Au contact direct et permanent des migrants, les OSC sont en mesure de collecter des éléments de première main, ainsi que de documenter les points de vue de toutes les personnes affectées par la migration illégale. De fait, elles connaissent les conditions d'arrivée des migrants dans les pays d'accueil ; elles sont au courant des politiques et des procédures existantes, et elles sont les mieux placées pour suggérer des améliorations. Aussi, leur présence et leurs contributions s'avèrent nécessaires à toutes les étapes de la définition des politiques en la matière.
- Pour s'attaquer au phénomène de plus en plus d'actualité et contesté des migrations, l'ensemble des parties prenantes (les acteurs politiques, les agences gouvernementales, les ONG, les organisations internationales, le secteur privé, les organisations communautaires et les populations migrantes) doit participer à des échanges permanents, afin que les pays d'accueil, les pays d'origine et les associations d'immigrés puissent trouver ensemble des solutions viables, dans le cadre d'un système social, économique, politique et juridique qui respecte les problématiques de l'ensemble des parties concernées.

Le Réseau Européen des Fondations Politiques (European Network of Political Foundations (ENoP)) représente actuellement 69 Fondations Politiques de 25 pays différents. L'ENoP rassemble parmi ses membres des fondations appartenant à six familles (ALDE, PPE, S&D, ECR, Verts/ALE et GUE/NGL). Les Fondations Politiques interviennent activement au soutien de la démocratie depuis des décennies. En outre, elles contribuent à l'efficacité des politiques pour le développement et la démocratisation, en mettant en œuvre des projets sur le terrain. Par ailleurs, elles développent des idées de politiques, et contribuent à la définition des priorités, aussi bien sur le plan national qu'à l'échelle de l'UE. Depuis sa constitution en 2006, accompagnée par un discours inaugural du président Barroso, l'ENoP est devenue un partenaire de confiance des institutions de l'UE, ainsi qu'un acteur important dans le domaine du soutien à la démocratie. À l'heure actuelle, le réseau bénéficie de l'aide financière de la CE, dans le cadre du projet cofinancé intitulé « Building a bridge towards socio-political stakeholders for an effective EU development assistance – enhanced dialogue with and within the European Network of Political Foundations » (« Jetons un pont en direction des parties prenantes sociales et politiques, en vue d'une assistance européenne au développement efficace – Un dialogue amélioré avec le Réseau Européen des Fondations Politiques et au sein de ce dernier »).

Sous sa composition actuelle, le Groupe de travail (GT) chargé des relations Afrique-UE, a été créé en 2012. Ses représentants sont issus des organisations membres de l'ENoP suivantes : CEVRO/Liberalně-konzervativni akademie (République tchèque), Friedrich-Ebert-Stiftung (Allemagne), Fondazzjoni IDEAT (Malte), Hanns-Seidel-Stiftung (Allemagne), KIC/ Christian Democratic International Center (Suède), Konrad-Adenauer-Stiftung (Allemagne), Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy (Grèce), Olof Palme International Centre (Suède), PolAk/Politische Akademie der ÖVP (Autriche) et Fundação Res Publica (Portugal).

L'objectif premier du GT susvisé est d'accompagner la mise en œuvre de la Stratégie conjointe Afrique-UE, ainsi que son processus continu de révision. Conformément aux principaux domaines d'activité des Fondations Politiques, le GT met particulièrement l'accent sur le Partenariat pour la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme. Avec notre travail, nous souhaitons souligner la nécessité d'adaptation des dessins du Partenariat JAES, pour ce qui est des principaux domaines thématiques et de la mise en œuvre de ce dernier. Nous attachons une importance particulière au rôle assigné à la société civile et à l'espace laissé à la participation des organisations de cette dernière dans le cadre des différents Partenariats.



Cofinancé par l'Union européenne.

Ce document a été réalisé avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité du Réseau Européen des Fondations Politiques (European Network of Political Foundations (ENoP)) et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne..