

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.10.2008
COM(2008)654 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatéraux

{SEC(2008)2641}

(présentée par la Commission)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

L'UE, l'Afrique et la Chine: vers un dialogue et une coopération trilatéraux

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Initiative stratégique de l'UE en matière de coopération trilatérale	5
2.1.	Principes régissant la coopération trilatérale.....	5
2.2.	Objectifs concrets de la coopération trilatérale.....	5
2.3.	Dialogue stratégique en matière de développement et partenariat pour le développement	7
3.	Conclusions	8

1. INTRODUCTION

La nouvelle donne géopolitique de ce début de XXI^e siècle constitue à la fois un défi et une chance pour tout un chacun. Cela vaut tout particulièrement pour l'Afrique qui entre dans une nouvelle ère et qui émerge, plus démocratique et plus dynamique, et se place en meilleure position pour tirer parti des possibilités qu'offre la mondialisation.

La naissance de l'Union africaine (UA), le renforcement du rôle des communautés économiques régionales d'Afrique (CER), les programmes africains de développement économique (NEPAD - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) et de gouvernance démocratique (mécanisme africain d'évaluation par les pairs) de même que le plan stratégique de l'Union africaine (2004-2007) ont marqué une rupture fondamentale dans l'image que l'Afrique a d'elle-même et dans la façon dont elle traite avec ses partenaires extérieurs. L'Afrique est aujourd'hui déterminée à affirmer son statut sur la scène internationale et à contribuer activement à résoudre les grands problèmes planétaires tels que l'insécurité alimentaire, l'énergie et les changements climatiques ou encore l'évolution des environnements économiques.

L'Afrique a établi un réseau de partenariats, ce qui signifie qu'elle assume davantage la responsabilité de son propre développement, cherchant des solutions africaines aux problèmes africains. Parallèlement, le continent africain suscite un regain d'intérêt en raison de son importance stratégique sur les plans économique et politique ainsi que sur le plan de la sécurité. Voilà qui ouvre à l'Afrique des perspectives réelles et bienvenues en matière de développement et de lutte contre la pauvreté.

L'Union européenne et la Chine sont toutes deux des partenaires de longue date des pays africains. Elles sont respectivement les premier et troisième partenaires commerciaux de l'Afrique et occupent les mêmes places en tant qu'investisseurs. Ces dernières années, elles ont réagi à la métamorphose du continent africain en remodelant profondément leurs stratégies.

L'Afrique et l'UE se sont engagées dans un nouveau partenariat global convenu lors du deuxième sommet Afrique-UE qui s'est tenu à Lisbonne en décembre 2007¹. La stratégie commune UE-Afrique et son premier plan d'action adoptés à Lisbonne recensent les problèmes et intérêts communs ainsi que les partenariats sectoriels concrets et visent à éradiquer la pauvreté, à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et à promouvoir la sécurité, les droits de l'homme, la gouvernance démocratique, le développement durable, l'intégration régionale et l'insertion dans l'économie mondiale. Conformément à ces principes et objectifs, l'UE, qui est collectivement le premier bailleur d'aide publique au développement (APD), a accepté d'intensifier son aide, notamment en faveur du continent africain, et d'en améliorer l'efficacité². Elle a entrepris d'aligner sa politique africaine sur les priorités de l'UA («appropriation») et les principaux instruments financiers auxquels elle a recours sont les subventions non liées et les prêts à taux réduits.

¹ Pour de plus amples informations: http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/December/eu-au/AU_EU.htm

² Dans sa communication intitulée «L'UE, partenaire global pour le développement», la Commission propose un certain nombre d'actions visant à encourager les États membres à accroître le volume et l'efficacité de l'aide et recense les domaines dans lesquels les politiques communautaires pourraient être mieux coordonnées.

Depuis les années 90, la Chine est redevenue une puissance mondiale et a développé ses relations avec l'Afrique. Depuis 2000, les échanges commerciaux entre la Chine et l'Afrique se sont multipliés, les investissements chinois sur le continent africain ont considérablement augmenté et la Chine a intensifié sa coopération au développement avec les pays africains, leur apportant notamment sa propre expérience en matière de lutte contre la pauvreté. La Chine a exposé sa nouvelle stratégie à l'égard de l'Afrique dans un Livre blanc de 2006 consacré à sa politique africaine, laquelle accorde la priorité à la promotion de la paix et de la stabilité, au développement et à la prospérité commune³. En matière de développement, la Chine a pour politique officielle d'axer sa coopération sur la souveraineté, la solidarité, la paix et le développement et s'est fixé pour principes essentiels de ne pas interférer dans les affaires intérieures et de privilégier l'avantage réciproque. Cette coopération passe notamment par les échanges commerciaux, les investissements, les projets d'infrastructure clés en main et la formation en Chine (bourses) et est essentiellement soutenue par des prêts et des interventions en nature⁴.

Lors du sommet de Pékin, en novembre 2006, la Chine et l'Afrique ont scellé un nouveau partenariat stratégique dans le cadre du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC⁵). De nombreux observateurs ont relevé l'existence d'un certain nombre d'objectifs communs et d'intérêts partagés à stimuler la croissance économique de l'Afrique et son intégration dans l'économie mondiale, à favoriser la réalisation des OMD et à encourager les efforts de gestion des conflits et de maintien de la paix.

De plus, l'UE et la Chine ont en commun un intérêt puissant à favoriser un développement stable et durable en Afrique. Toutes deux ont reconnu cette réalité: à l'occasion du dixième sommet UE-Chine tenu à Pékin le 28 novembre 2007, les dirigeants européens et chinois ont «ont salué le fait que les deux parties coopèrent plus concrètement avec l'Afrique, dans le cadre de leurs mécanismes de coopération respectifs avec ce continent afin de contribuer à la paix, à la stabilité et au développement durable selon des principes d'égalité et de bénéfice mutuel». Les deux parties «sont convenues de poursuivre leur dialogue sur les questions africaines et d'étudier activement des moyens et des modes de coopération entre la Chine, l'UE et l'Afrique dans les domaines appropriés».

La stratégie commune UE-Afrique est clairement favorable aux contributions d'autres partenaires et est ouverte à la coopération avec des pays tiers pour la réalisation des objectifs communs poursuivis par le partenariat, offrant ainsi une occasion explicite de relier stratégiquement les partenariats entre l'UE, d'une part, et la Chine et l'Afrique, de l'autre, de sorte qu'ils se renforcent mutuellement.

La question est de savoir si l'UE, l'Afrique et la Chine peuvent faire davantage pour renforcer leur dialogue et leur coopération en matière de politiques à travers différentes formes de coopération trilatérale⁶ venant compléter les partenariats bilatéraux existants⁷. La présente

³ Ministère chinois des affaires étrangères (2006) «China's African Policy», janvier 2006.

⁴ Les montants exacts sont difficiles à déterminer, dans la mesure où les méthodes comptables sont très différentes et où la Chine ne publie pas encore de statistiques sur les aides. Aux programmes du gouvernement central viennent s'ajouter un grand nombre d'acteurs provinciaux et privés qui tissent un réseau de plus en plus dense et complexe de relations avec l'Afrique.

⁵ Le Forum sur la coopération sino-africaine (Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC) a été inauguré par une conférence ministérielle organisée à Pékin en 2000. La troisième session du FOCAC s'est tenue à Pékin, du 3 au 5 novembre 2006. Pour de plus amples informations: <http://english.focacsummit.org/>

⁶ Conformément au point 19 b) du programme d'action d'Accra qui encourage la coopération triangulaire.

communication avance que nous devrions partir d'une base de consensus pour établir, par étapes successives, un programme tripartite de coopération avec nos partenaires africains et chinois dans un certain nombre de domaines où il est possible de tirer le meilleur parti des synergies et des avantages réciproques.

2. INITIATIVE STRATEGIQUE DE L'UE EN MATIERE DE COOPERATION TRILATERALE

La Commission propose que l'Afrique, la Chine et l'UE recensent et abordent ensemble, avec souplesse et pragmatisme, un certain nombre de domaines spécifiques se prêtant à une coopération trilatérale et relient, chaque fois que possible, cette coopération aux engagements qu'ils ont pris dans les enceintes internationales et plus particulièrement au sein des Nations unies. Cette démarche devrait être progressive.

2.1. Principes régissant la coopération trilatérale

- **Pragmatisme et progressivité:** coopération pratique sur le terrain qui pourrait se concentrer sur des projets et des domaines concrets. Ce type de stratégie axée sur les résultats aidera à définir des objectifs communs.
- **Approche partagée:** la coopération pratique se fera en parfait accord avec les partenaires africains intéressés (au niveau national ou régional) et en les associant pleinement au processus.
- **Efficacité de l'aide:** la démarche proposée vise a) à éviter la duplication des efforts; b) à assurer une coordination plus étroite des activités menées par l'UE et la Chine au niveau des différents pays africains en tenant compte de leurs stratégies de développement et à faciliter la mise en commun des meilleures pratiques et des expériences de chacun, notamment de l'expérience de la Chine en matière de développement et c) à améliorer l'efficacité de l'aide et à partager des expériences, notamment sur le rôle de l'ADP, des investissements directs étrangers (IDE) et d'autres instruments.

La coopération trilatérale contribuera à renforcer notre responsabilité partagée en matière de gouvernance mondiale et de développement.

2.2. Objectifs concrets de la coopération trilatérale

Il est proposé de concentrer – dans une phase initiale – la coopération trilatérale sur les secteurs suivants, qui sont essentiels pour la stabilité et le développement de l'Afrique et dans lesquels la coopération trilatérale devrait apporter la plus grande valeur ajoutée:

- (1) **la paix et la sécurité en Afrique:** ce sont là deux préalables du développement, si bien qu'il est dans l'intérêt de l'Afrique, de l'UE et de la Chine de coopérer pour promouvoir la stabilité et la prospérité des pays africains et de leurs économies et d'œuvrer avec l'UA et, dans le cadre des Nations unies, avec la Chine pour développer davantage encore l'architecture

⁷ Les effets plus généraux de l'émergence de la Chine ont été traités dans la communication de 2006 intitulée «L'Union européenne et la Chine: rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités». La présente communication porte principalement sur la réponse de l'UE aux opportunités et aux défis en matière de développement en Afrique à la suite de l'émergence de la Chine en tant que partenaire essentiel du développement du continent africain.

africaine de paix et de sécurité et soutenir les opérations de maintien de la paix, de renforcement des capacités et de formation de l'UA;

- (2) **l'appui aux infrastructures africaines:** les infrastructures sont l'épine dorsale du développement, du commerce et des investissements. Le développement de stratégies communes et l'amélioration des synergies entre l'Afrique, l'UE et la Chine concourront à la réalisation d'objectifs communs et contribueront à répondre aux besoins en infrastructures de l'Afrique, qui sont immenses. Il y a également lieu de promouvoir la coopération trilatérale de manière à fournir au continent africain des infrastructures abordables et durables qui renforcent les capacités d'interconnexion et l'intégration régionale et qui améliorent les conditions d'une croissance économique et d'un développement durables (couloirs de transport multimodal, télécommunications, énergies, notamment renouvelables, approches sectorielles). Le Consortium africain pour l'infrastructure devrait faire office de relais pour permettre à l'Afrique, à l'UE et à la Chine ainsi qu'à d'autres pays et organisations internationales de coordonner leurs actions et de mettre leurs expériences en commun. La coordination des priorités définies par l'Afrique (plan d'action à court terme – STAP – et mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure du NEPAD — NEPAD-IPPF, 2003) pourrait également être renforcée dans le cadre instauré par le Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures;
- (3) **la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles** est essentielle pour soutenir la croissance, lutter contre le changement climatique et promouvoir les intérêts commerciaux communs. La coopération trilatérale dans le cadre d'initiatives telles que l'initiative pour la transparence du secteur des industries extractives (EITI), le plan d'action relatif à l'application des réglementations, à la gouvernance et aux échanges commerciaux dans le secteur forestier (FLEGT) ou le processus de Kimberley pourrait permettre aux pays africains de renforcer leur capacité locale à gérer les ressources, le commerce et la concurrence de manière ouverte et transparente et de maximiser ainsi les investissements durables et les résultats obtenus en matière de développement dans des secteurs tels que les forêts, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, la gestion des déchets, la pêche et les activités minières. Compte tenu de l'importance qu'il y a à développer des capacités d'adaptation nationales durables, en particulier dans les pays les plus exposés au changement climatique, la Commission propose d'étudier les possibilités de coopérer avec la Commission de l'Union africaine (CUA) et la Chine dans les domaines du changement climatique et des énergies renouvelables, dans le but de développer des capacités, en recourant éventuellement aux transferts de technologies et en augmentant les capacités d'investissement de l'actuel mécanisme pour un développement propre (MDP), dans la perspective, également, d'un accord mondial relatif au changement climatique pour l'après 2012. Un pilier environnemental fort contribue à assurer la subsistance des plus pauvres et une paix durable. Le renforcement conjoint des capacités sera compatible avec les dialogues bilatéraux en matière d'environnement que la Commission européenne a déjà engagés avec la Chine, d'une part, et l'Union africaine, d'autre part;

- (4) **l'agriculture et la sécurité alimentaire:** augmenter la productivité du secteur agricole est essentiel pour progresser vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en général et, plus particulièrement, de l'OMD 1 concernant la pauvreté et la faim. La coopération trilatérale pourrait améliorer la productivité et les niveaux de production agricoles de l'Afrique et contribuer à assurer une plus grande sécurité alimentaire à long terme en tenant dûment compte des aspects socio-économiques, environnementaux et sanitaires de la production alimentaire. La Commission propose d'étudier les synergies qui pourraient résulter d'une coopération trilatérale en matière de recherche et d'innovation agricoles, en mettant plus spécialement l'accent sur les denrées alimentaires de première nécessité, la lutte contre les maladies animales et la sécurité alimentaire, avec une attention toute particulière pour l'établissement et l'application effective de normes sanitaires et phytosanitaires. La coopération trilatérale devrait s'inscrire dans le cadre du programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), programme à long terme de développement agricole de l'Afrique.

2.3. Dialogue stratégique en matière de développement et partenariat pour le développement

Pour atteindre les objectifs ci-dessus, il y a lieu d'élargir le dialogue aux niveaux central et local en s'appuyant sur les dialogues UE-Afrique et UE-Chine existants et de compléter le cadre des Nations unies. Il importe de favoriser une culture d'échange et de consultation à tous les niveaux. L'établissement, en parallèle, de dialogues au niveau des experts aiderait les décideurs politiques à améliorer la compréhension mutuelle des politiques et démarches respectives et à identifier les possibilités de coopération tout en contribuant au renforcement des capacités en matière de recherche et en favorisant les échanges interpersonnels.

Le dialogue devrait être organisé et renforcé à différents niveaux, sur la base des structures et enceintes existantes:

- au niveau du continent: nous attendons de la Commission de l'Union africaine qu'elle joue un rôle majeur dans ce dialogue afin de promouvoir l'intégration de l'Afrique à l'échelle continentale et régionale. Le chef de la délégation de l'UE auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba (Éthiopie) pourrait être chargé d'assurer la liaison en organisant des consultations périodiques et ad hoc entre l'UA, l'UE et la Chine, notamment sur la paix et la sécurité;
- au niveau régional: la Commission européenne a joué un rôle unique dans le renforcement des communautés économiques régionales d'Afrique (CER) et dispose de ce puissant instrument de coopération qu'est le FED. Les différents programmes indicatifs et stratégies régionales pourraient servir de points de départ pour lancer la coopération trilatérale dans l'ensemble des secteurs proposés, mais surtout dans celui des infrastructures où l'évaluation et la mise en œuvre des grands programmes en matière d'énergie et de télécommunications ou des couloirs de transport multimodal exigent que le cadre national bénéficie d'un appui régional tant au niveau institutionnel qu'au niveau de la gestion⁸;

⁸ Il ne devrait y avoir d'interventions régionales que lorsque certaines conditions sont réunies (gouvernance, capacité institutionnelle et capacité de gestion au niveau régional, efficience des

- au niveau des différents pays (des ambassadeurs): des échanges d'informations et de vues périodiques et ad hoc s'imposent à ce niveau comme dans les cadres plurinationaux;
- au niveau du dialogue bilatéral UE-Chine: il convient d'inscrire régulièrement l'Afrique à l'ordre du jour des consultations UE-Chine, du dialogue stratégique, du comité mixte, de la troïka Afrique et des sommets UE-Chine. L'Afrique devrait être associée à ces travaux, au niveau de représentation adapté, chaque fois que les circonstances s'y prêtent.

Pour promouvoir le partenariat pour le développement (OMD 8) et l'efficacité de l'aide au développement (déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide⁹), il importe en particulier d'intensifier les échanges d'informations et d'expériences actuellement pratiqués avec les partenaires africains concernant les différentes stratégies nationales et la façon dont chaque partie mène et évalue sa politique de développement, de sorte à améliorer les complémentarités et la répartition des tâches, l'utilisation des systèmes nationaux, la prévisibilité ou encore la gestion par les résultats, assortie d'un allègement des procédures d'octroi de l'aide. Il est possible d'y parvenir en organisant des visites d'études, en détachant des fonctionnaires et en tenant des consultations régulières au niveau central ou au niveau des différents pays. Les «réunions de coordination des donateurs» pourraient se voir élargies en «réunions de coordination des partenaires de développement» et la Chine pourrait apporter son expérience au processus. Le Centre international de réduction de la pauvreté en Chine a vocation à devenir un lieu d'échanges et a noué, à cet effet, des relations avec le Comité d'aide au développement de l'OCDE et les bailleurs de fonds traditionnels. L'UE devrait soutenir ce type d'initiative. Le dialogue de Heiligendamm, auquel la Chine participe, pourrait contribuer à cette nouvelle approche. La politique d'engagement renforcé de l'OCDE de même que les réflexions menées au sein du CAD pour en définir un nouveau mandat mieux adapté aux défis à venir pourraient également ouvrir de nouvelles perspectives. La coopération trilatérale en Afrique pourrait soutenir le processus et apporter des enseignements utiles pour alimenter le débat actuel sur l'efficacité de l'aide et du développement.

3. CONCLUSIONS

La coopération trilatérale sera progressive, mais les changements peuvent aider à relever plus efficacement, sur une base multilatérale, les défis mondiaux liés au développement. Les trois partenaires peuvent développer conjointement des intérêts communs et débattre des grands problèmes mondiaux tout en poursuivant leurs relations bilatérales. Le processus renforcera leurs partenariats bilatéraux respectifs et améliorera la capacité de l'Union africaine à jouer son rôle d'acteur de premier plan dans le développement de l'Afrique et sur la scène internationale. La coopération trilatérale contribuera à renforcer notre responsabilité partagée en matière de gouvernance mondiale et de développement.

La Commission européenne invite les États membres de l'UE et ses partenaires africains et chinois à examiner et à soutenir les propositions ci-dessus et à coopérer à l'organisation d'initiatives trilatérales autour des axes suivants:

organisations sectorielles et régionales) afin d'assurer l'environnement favorable nécessaire pour mener à bien les différentes opérations prévues.

⁹ La Chine a signé la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée le 2 mars 2005 et étudie attentivement les activités des autres signataires et du CAD de l'OCDE dans ce domaine. Elle participe également au processus de suivi (par exemple, au Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu à Accra en septembre 2008).

- renforcer la coordination dans le cadre des organisations et initiatives internationales intéressées, notamment des initiatives africaines, et définir les modalités de coopération les plus adaptées;
- intensifier les visites ainsi que les échanges de fonctionnaires entre les différentes parties pour apprendre les uns des autres et établir un réseau à l'appui du dialogue et de la coopération trilatéraux, au niveau international, au niveau central ou encore au niveau des différents pays et améliorer le flux d'informations;
- organiser une réunion annuelle de hauts fonctionnaires (UE-UA-Chine) pour assurer la coordination stratégique du dialogue et de la coopération. Cette réunion devrait être organisée à tour de rôle par les parties;
- inviter la troïka UA à participer au dialogue annuel UE-Chine sur l'Afrique;
- intensifier la recherche et la production de connaissances dans les secteurs retenus;
- conclure des accords spécifiques entre agences, institutions et associations pour faciliter le lancement d'initiatives conjointes axées sur les résultats;
- soumettre la présente communication aux partenaires africains et chinois afin d'en discuter à l'occasion de sommets ou au niveau ministériel.

La Commission demande dès lors au Conseil et au Parlement européen d'approuver les propositions ci-dessus en vue de les examiner plus avant avec les interlocuteurs africains et chinois de l'UE.