

**Louis Michel**

Commissaire européen au Développement et à l'Aide humanitaire

**«Europe-Afrique : L'indispensable  
partenariat»**

Check Against Delivery  
Seul le texte prononcé fait foi  
Es gilt das gesprochene Wort

"Conférence organisée par l'EPC (European Policy Center)

**Bruxelles, le 30 novembre 2007**

Mesdames, Messieurs,

Dans une semaine, s'ouvrira à Lisbonne un Sommet historique qui réunira l'ensemble des 27 pays de l'Union Européenne et des 53 pays africains. Ce sommet sera porteur d'une nouvelle ambition pour le partenariat euro-africain.

L'argument que je veux développer devant vous aujourd'hui, dans l'enceinte du *European Policy Center*, vise à expliquer pourquoi la relation entre l'Union Européenne et l'Afrique doit changer et pourquoi cette mutation est si cruciale pour les deux continents :

- le monde change et la relation de l'Afrique au monde change du fait de la nouvelle réalité économique et la géopolitique du monde globalisé;
- l'Afrique est convoitée, en profite pour s'affirmer mais reste dans une situation précaire.
- l'Europe et l'Afrique ont un intérêt commun à forger un partenariat novateur, global et équilibré pour profiter au mieux des opportunités du monde nouveau et répondre à ses défis

### **La « nouvelle frontière » : la re-découverte de l'importance géo-stratégique de l'Afrique.**

En ce début de XXIème siècle, Le monde change, sous les effets conjugués de la mondialisation de l'économie et de la multi-polarisation de la puissance. Dans ce nouveau contexte, L'Afrique, est courtisée par toutes les puissances de la planète, Etats-Unis et Chine en tête. Elle n'est plus perçue comme un "fardeau", mais comme une opportunité, la « nouvelle frontière ».

L'intérêt nouveau pour le continent africain s'articule autour de trois séries d'enjeux: des enjeux économiques, des enjeux stratégiques et de sécurité, des enjeux "de puissance".

#### **Les enjeux économiques :**

La **globalisation croissante de l'économie** se traduit par la volonté plus déterminée que jamais des puissances économiques, traditionnelles et émergentes, d'accéder aux formidables ressources du continent africain afin d'assurer la poursuite de leur expansion économique.

**L'Afrique joue ainsi un rôle-clé dans la nouvelle géopolitique de l'énergie**, marquée par une forte demande en pétrole et en gaz. L'Afrique avec 10% des réserves mondiales de pétrole, devient un enjeu stratégique dans la course aux gisements mais aussi dans la diversification des sources d'approvisionnement. Les pays producteurs africains sont vus comme plus fiables que d'autres producteurs du Moyen-Orient ou d'Amérique Latine.

La **nouvelle géopolitique des ressources minières**, on observe également une "ruée" vers l'Afrique puisque le continent recèle les plus gros gisements de métaux de base et minéraux rares qui alimentent la croissance industrielle mais aussi l'essor des nouvelles technologiques. L'Afrique compte ainsi pour 90% des réserves mondiales prouvées de platine, de cobalt et de chrome ; et plus 60% des réserves mondiales de manganèse et de coltane.

#### **Les enjeux stratégiques et sécuritaires :**

L'Afrique est également devenue l'un des théâtres de la **mondialisation des défis stratégiques**, qu'il s'agisse du terrorisme islamiste, de la prolifération nucléaire et des trafics illégaux en tout genre, des états déliquescents, porteurs de menaces pour la paix et la stabilité.

Parce qu'il abrite une importante partie de la communauté arabe et musulmane, le continent africain – et en particulier la région du Sahel et la Corne de l'Afrique - est en première ligne face aux soubresauts du Moyen Orient et de l'affrontement entre agenda djihadiste et lutte contre le terrorisme.

Parmi les autres défis stratégiques qui poussent l'Afrique sur le devant de la scène internationale, il est bien évidemment celui de **la pauvreté**. Sur plus de 800 millions d'habitants, l'Afrique compte 400 millions de personnes vivant avec moins d'un Euro par jour. La plupart des pays africains ont les indices de développement humain (espérance de vie, revenu, alphabétisation, accès à la santé) parmi les plus bas du monde. La lutte contre la pauvreté en Afrique mobilise la communauté internationale comme jamais, qu'il s'agisse des Nations-Unies, du G-8, et bien sûr de l'Union européenne qui est à la pointe des efforts d'assistance en faveur de l'Afrique.

Je citerais également le problème du **réchauffement climatique**, qui se traduit par une recrudescence des désastres naturels et en Afrique par une succession de cycles climatiques extrêmes comme nous l'avons vu en 2006 et 2007 avec des inondations historiques succédant à une phase de forte sécheresse. L'impact est de nature à causer des famines, des déplacements de millions de personnes, et même des conflits liés à la raréfaction de l'eau et des terres cultivables.

#### **Les enjeux de puissance :**

L'Afrique devient, de fait, le terrain d'un nouveau "Grand jeu" entre les puissances qui façonnent la géopolitique mondiale, mettant au coude à coude les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil pour n'en citer que les principales.

**La Chine** est l'exemple le plus frappant : le commerce Afrique-Chine a été multiplié par 5 en 5 ans - plus de 50 milliards de dollars en 2006. La banque EXIM (Export-Import), bras financier de la politique étrangère chinoise, vise un portefeuille de 20 milliards de dollars d'investissements en Afrique pour les 3 prochaines années, pour financer dans des temps records la construction de d'infrastructures (routes, voies ferrées, oléoducs) sur tout le continent africain. Le prêt de 5 milliards \$ octroyé en septembre dernier par la Chine à la République Démocratique du Congo illustre cette nouvelle "puissance de feu" financière: 3 milliards seront consacrés aux infrastructures (soit quelque 3.200 km de voies ferrée, 3.400 km de routes, 31 hôpitaux et 5.000 logements sociaux), et 2 milliards à des "*partenariats d'exploitation minière*".

La Chine cherche également à se profiler comme un "*acteur global responsable*" en Afrique en participant dans les opérations de paix des Nations Unies sur le continent africain (1000 soldats chinois déployés), tout en affichant une diplomatie de non-ingérence politique.

**Les Etats-Unis** reviennent également en force en Afrique dans le cadre d'une "*vision stratégique globale*". L'Afrique est pour eux un vecteur de leur politique de diversification énergétique: d'ici deux ans, le continent africain devrait représenter 25% de leur approvisionnement pétrolier contre quelque 16% actuellement. Ils se positionnent également de plus en plus dans les activités minières en Afrique centrale. Enfin ils considèrent ce continent comme l'une des lignes de front de la lutte contre le terrorisme, raison qui explique dans une très large mesure, la création en février 2007 d'un commandement stratégique spécifique pour l'Afrique (AfriCom) qui devrait être opérationnel en 2008.

Avec son économie en quête d'énergie et de matières premières, **l'Inde** fait également sa "montée en puissance" en Afrique dans les secteurs des minerais, du bois, et du pétrole, en s'appuyant sur les puissants relais que sont les diasporas indiennes bien implantées en Afrique de l'est et australe.

La question qui se pose ici est de savoir si le continent africain profite de ce « Grand jeu » d'intérêts et de puissance.

### **L'Afrique à la recherche de sa puissance : entre affirmation et fragilités**

Pour qui observe l'Afrique de près, force est de constater que le continent bouge tant sur le plan politique qu'économique.

Les conflits qui ravageaient l'Afrique dans les années 90 sont désormais nettement moins nombreux. Les coups d'Etat qui furent un temps la norme tendent à céder le pas à des régimes démocratiques, certes souvent fragiles et imparfaits mais qui témoignent sans conteste d'une évolution positive. On constate surtout la volonté des Etats et peuples africains de prendre leur destin en main, à être des acteurs et non des objets du Grand Jeu.

L'Afrique cherche à s'affirmer comme une force internationale qui compte et qui s'organise. **L'Union Africaine** devient le cadre institutionnel de gouvernance continentale. Son agenda ne traite plus seulement les problèmes internes à l'Afrique mais aussi des grands défis globaux du XXIème siècle comme le changement climatique, l'énergie, les révolutions technologiques. **Le NEPAD** (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique) sorte de pendant économique de l'UA, se veut être « une vision et un cadre stratégique pour la Renaissance et le développement socio-économique de l'Afrique ».

La renaissance politique africaine se concrétise également au travers **de la diversification des relations et partenariats stratégiques continentaux de l'Afrique** : Il y a bien sûr les partenaires traditionnels comme la France ; la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, ou le Japon.

Mais l'Afrique s'engage surtout de plus en plus dans des partenariats dits « Sud-Sud » avec les puissances comme la Chine notamment dans le cadre du FOCAC (Forum sur la coopération sino-africaine/ *Forum on China-Africa Cooperation*) qui a réuni en 2006 pour la 3<sup>ème</sup> fois les dirigeants africains et chinois ; mais aussi avec la Ligue Arabe, l'Amérique Latine avec qui l'Afrique a tenu un Sommet l'année dernière.

**Les pays africains qui étaient en situation de demandeurs, sont maintenant courtisés.** Et ils mettent cette situation à profit pour jouer les uns contre les autres et ainsi tirer le maximum d'avantages de cette situation. Peut-être jamais les votes africains dans les instances internationales n'ont été autant sollicités.

Sur le plan économique, l'Afrique vit désormais à l'heure de la globalisation. Pour la première fois depuis plus de trente ans, l'Afrique a enregistré pour la quatrième année consécutive une croissance réelle du PIB de plus de 5 %. Le dernier rapport de la Banque Mondiale met en avant la capacité de l'Afrique à avoir su tirer les enseignements des effondrements de croissance des années 80 et 90, à améliorer la gestion macro-économique, à mieux s'appuyer sur le secteur privé et à mieux s'intégrer dans la nouvelle division économique qui s'opère au niveau mondial.

Ce sont des signaux encourageants. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer les **limites et les fragilités du nouveau dynamisme africain.**

Sur le plan politique, et malgré les efforts entrepris par les Etats africains dans le cadre du **Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)**, la question de **la gouvernance** reste un défi majeur. Et la tentation est grande pour de nombreux dirigeants africains de céder aux sirènes de l'argent facile qui afflue. L'aide sous forme de prêts "sans conditions" comme dans le cas chinois porte le risque de ré-endettement des pays bénéficiaires.

L'attrait des puissances étrangères pour les minerais et le pétrole africains, porte avec lui le risque connu de la « **malédiction des ressources** » : est-ce que la richesse générée sera réinvestie afin de diversifier l'économie africaine et la faire monter en gamme vers des produits manufacturés à plus forte valeur ajoutée ? Sera-t-elle utilisée afin de réduire la pauvreté et progresser vers les Objectifs de Développement du Millénaire ? Ou bien l'argent partira-t-il dans la corruption, dans des projets de prestige mais inutiles, et les pays africains resteront-ils dans des économies de rente ?

Il convient de rappeler que la **place de l'Afrique dans le commerce mondial** a chuté d'environ 5% dans les années 80, à 2% en 2006. Et que la place de l'Afrique dans le volume global d'investissement direct étranger mondial reste marginale avec 1,8 %. Les marchés africains sont inondés de produits manufacturés *made in China* ou *made in India*, en concurrence directe avec les productions locales. Il suffit de penser au recul secteur textile africain. Cela montre tout le chemin qui reste à faire pour que l'Afrique profite à plein de l'économie globalisée.

Enfin, les enjeux stratégiques globaux, qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme ou des rivalités de puissance, portent le risque de transformer le sol africain en terrain d'affrontement et d'y importer des clivages et des tensions qui sont étrangers à l'Afrique.

Venons-en maintenant à parler de l'Europe. Où se situe-t-elle dans ce Grand Jeu africain ?

#### **Afrique-Europe : une relation spéciale à réinventer.**

L'Europe est dans une **position unique vis-à-vis de l'Afrique**, bien sûr par sa géographie mais aussi par l'Histoire qui nous a légué un héritage commun aux multiples facettes : ce sont les langues en partage, c'est la mémoire commune et parfois douloureuse de la période coloniale ; ce sont aussi les échanges culturels avec notamment le rôle des diasporas qui ont tissé des liens humains et personnels entre les deux continents.

Sur le plan économique, l'Europe est non seulement le plus grand partenaire commercial de l'Afrique, mais surtout le plus grand importateur de produits agricoles africains. Elle représente 68% de la valeur des investissements étrangers directs en Afrique. Mais ce qui renforce ces liens, de façon unique également, c'est la constance avec laquelle l'Europe a été, depuis 40 ans, le premier donateur d'aide publique au développement, une aide faut-il le rappeler sous forme de dons, et non de prêts.

Cependant, ***l'Union Européenne et ses Etats membres semblent ne pas profiter de cette position unique.*** La raison en tient à plusieurs facteurs.

***L'attitude des Etats membres*** en premier lieu. Les héritages coloniaux, les réflexes de puissance font que certains Etats membres entretiennent des liens bilatéraux forts avec leurs partenaires africains. Cela complique inévitablement le positionnement de l'Europe comme partenaire global de l'Afrique.

A cela, s'ajoute une forme de ***comportement de rente et de "position acquise"***. Or il faut bien constater l'érosion des positions européennes face à la concurrence internationale et un retrait relatif de l'Afrique. Alors que les flux financiers internationaux liés aux activités des contractants européens sont passés de 53 milliards \$ à 120 milliards \$ depuis 1990, la part de ces activités réalisées en Afrique est passée dans le même temps de 15 à 5%.

Enfin, trop souvent encore en Europe, *l'afro-pessimisme* domine. Cette perception d'une "Afrique à problèmes" est assortie, en contrepoint, d'une vision caritative moralisante qui finalement agit comme des œillères et empêche de penser autrement la relation à l'Afrique.

A ceci répond ***une attitude beaucoup plus affirmée des Africains à l'égard des Européens*** : les dirigeants africains critiquent de plus en plus l'Europe pour son attitude frileuse, passéiste et nous font clairement comprendre que l'Afrique n'est plus une "chasse-gardée" européenne.

Mais les Africains attendent aussi que l'UE se mobilise de manière ambitieuse et engagée pour l'Afrique. Il y a quelques jours, le Président Wade rappelait, je cite, l'importance pour ***"L'Europe et l'Afrique [...de...] se forger un destin commun en lançant les fondements d'une alliance objective sur la base de nos complémentarités"***.

***Le défi qui se pose donc pour l'Europe*** est de changer la nature de sa relation avec l'Afrique, de faire sa ***"révolution stratégique" sur l'Afrique***.

C'est ce à quoi la Commission européenne s'est attelé en 2005 en proposant sa stratégie pour l'Afrique et en souhaitant placer l'Afrique au premier rang des priorités de l'action extérieure de l'UE. Et la clé pour cela est de refonder le partenariat entre l'Europe et l'Afrique.

**Le nouveau Partenariat Europe-Afrique : global, ambitieux, durable.**

Le nouveau partenariat Europe-Afrique s'appuie sur trois composantes essentielles.

***Premièrement, il s'agit de refonder les principes de notre relation***, sur la base d'une responsabilité partagée, entre partenaires égaux en droits et en devoirs. Il nous faut, une bonne fois pour toutes, ***tourner ensemble la page du Congrès de Berlin***. Et ce, en effaçant non pas les cartes qui en sont issues – ce qui serait irresponsable –, mais les comportements de donateurs/ bénéficiaires qui de chaque côté, génèrent des attitudes et des réflexes paternalistes ou misérabilistes.

***Ce sera le principal enjeu du Sommet de Lisbonne*** que de donner le ton juste de ce partenariat politique Afrique-Europe, et d'envoyer le signal fort d'une relation qui soit décomplexée, à la fois solidaire et pragmatique.

Ce signal fort devra être reflété dans la Déclaration politique commune qui sera adoptée à Lisbonne et dans nos débats sur les 5 thèmes qui structureront le Sommet (1. Gouvernance et Droits de l'homme ; 2. Paix et sécurité ; 3. Migration ; 4. Energie et changement climatique; 5. Commerce, infrastructures et développement).

Nos messages ne devront surtout pas être défensifs sur des questions telles que les Accords de Partenariat Economique (APE), la situation au Darfour, l'énergie nucléaire, les migrations, le Zimbabwe, ou encore la Cour Pénale Internationale. Oui ce sont des sujets difficiles ; mais nous ne devons pas avoir peur des frictions. Car de notre capacité d'aborder ensemble, sans drame ni dogme, mais dans le respect et la confiance, même les "questions qui fâchent", dépendra justement la qualité et la profondeur de notre Partenariat.

***Deuxièmement, il s'agit de structurer notre relation autour d'un agenda ambitieux et opérationnel.***

**La Stratégie et le Plan d'action conjoints** élaborés par l'UE et l'UA en vue du Sommet, répondent à cette approche. Ils proposent :

- **un partenariat global qui va au-delà du développement** : Il s'agit, en complément de la nécessaire dimension de développement, d'établir un dialogue et une coopération sur des questions d'intérêt commun telles que la gouvernance, le commerce, le secteur privé, la culture, les nouvelles technologies mais aussi l'énergie, le changement climatique, les migrations. L'Afrique ne peut plus être le "domaine réservé" des Ministres des Affaires Etrangères, ni celui des Ministres du Développement.

- **un partenariat global qui va au-delà des institutions** : la société civile dans son ensemble, y compris les partenaires sociaux et le secteur privé, sera pleinement associée à la mise en œuvre de la Stratégie. D'ailleurs, le Sommet de Lisbonne sera l'occasion d'un grand nombre de Forums et conférences qui reflètent la densité de ce partenariat un et multiple (Business forum, rencontres parlementaires Europe-Afrique, forum des ONGs droits de l'homme, rencontres des collectivités territoriales européenne et africaines).

- **un partenariat global qui se projette vers l'extérieur**: notre coopération doit nous permettre de définir ensemble nos intérêts communs et de les porter ensemble dans les enceintes internationales, avec un potentiel d'influence renforcé. Serait-il si impensable que dans les conférences sur le changement climatique comme celle de Bali, l'Europe et l'Afrique s'allient pour un accord post-Kyoto ambitieux ? L'autre aspect de cette projection consistera à mettre, plus systématiquement encore, l'Afrique à l'agenda de nos rencontres avec nos autres partenaires qui sont aussi des acteurs en Afrique. Et là, je pense bien évidemment à la Chine, à l'Inde, au Brésil, au Japon, sans oublier bien sûr les Etats-Unis.

- enfin **un partenariat global qui se veut opérationnel et pragmatique** : Lisbonne sera le point de départ d'un processus. Notre Partenariat s'appuie sur un Plan d'action fixé pour 2008-2010, articulé autour de 8 partenariats stratégiques concrets, orientés vers l'action et les résultats:

- Partenariat Afrique-UE pour la Paix et la Sécurité
- Partenariat Afrique-UE sur la gouvernance démocratique et le Droits de l'Homme
- l'Espace Partenariat Afrique-UE sur le Commerce et l'Intégration régionale
- Partenariat Afrique-UE sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement
- Partenariat Afrique-UE sur l'Énergie
- Partenariat Afrique-UE sur le Changement Climatique
- Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi
- Partenariat Afrique-UE sur les Sciences, la Société de l'Information et l'Espace
- **C'est également un partenariat qui engage autant les Etats membres individuellement que l'UE collectivement.** Les Etats Membres qui le désirent sont invités à prendre le leadership dans la mise en œuvre, seuls ou à plusieurs, de certains partenariats contenus dans ce premier plan d'action.

**Troisièmement, il s'agit d'avoir une approche nouvelle et modernisée du Développement en Afrique.**

L'aide n'est en aucun cas une "*fin en soi*". Seule la croissance, parce qu'elle est productrice de richesse, permet de lutter efficacement et durablement contre la pauvreté et d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. L'aide au développement doit être un moyen d'appuyer les stratégies de développement des pays africains, non de leur imposer notre charité et notre vision du développement.

C'est ce que nous montrent les réussites spectaculaires de pays comme le Rwanda ou la Tanzanie. Ces pays ont réussi à combiner, d'une part, une vision nationale claire et à long terme du développement économique équitable avec, d'autre part, une bonne gouvernance et une aide au développement importante et structurée. Ce sont ces cercles vertueux que nous devons aider à créer et multiplier en Afrique. Sous l'impulsion de la Commission européenne, l'UE a profondément revu et modernisé sa politique de développement dont l'Afrique est la première bénéficiaire.

Tout d'abord, **sur le plan quantitatif**, l'UE a pris la décision sans précédent d'allouer 0.56% et 0.7% de son PNB à l'aide au développement à l'échéance de 2010 et 2015 respectivement. De plus, elle s'est engagée à ce que la moitié des 20 milliards d'euros additionnels ainsi dégagés bénéficient à l'Afrique. Et nous sommes sur la bonne voie.

**Sur le plan qualitatif**, la Commission a mobilisé les Etats membres afin de renforcer la **division du travail** pour éviter le saupoudrage de l'aide ou d'avoir des pays "orphelins" de l'aide. Est-ce de l'aide efficace que d'avoir par exemple en Tanzanie, pas moins de 600 projets d'un budget inférieur à un million d'euros chacun visant pour la plupart la lutte contre le VIH/SIDA alors que ce fléau requiert une action concertée ? Nous devons éviter toute dispersion des approches, toute fragmentation des ressources et juxtaposition des outils et des conditionnalités. C'est ce que j'appelle la **gouvernance des donateurs** qui est indispensable pour permettre aux pays africains de gérer de manière efficace l'aide au développement.

Le pendant de cette gouvernance des donateurs est l'amélioration de la **gouvernance des pays africains**. Le développement, la réduction de la pauvreté, la sécurité humaine dépendent, en effet, dans une très large mesure d'Etats capables de s'acquitter de leurs fonctions publiques essentielles telles l'accès à la santé, à l'éducation, à la justice et à l'administration, capables de garantir et protéger les droits de la personne et les libertés fondamentales, ainsi que gérer les richesses de manière responsable et impartiale, afin d'assurer leur redistribution équitable. C'est la responsabilité première des Etats et des dirigeants africains que d'assumer cette gouvernance exemplaire de l'Etat.

Le président du Rwanda, Paul Kagamé résume bien cette double exigence de gouvernance lorsqu'il dit, je le cite : "*actions will only bear fruit when Africa substitutes external conditionality – that is, doing what the donors tell us to do – with internal policy clarity – that is, knowing ourselves what we need to do and articulating this vision clearly to our development partners*".

C'est dans cette perspective que la Commission européenne a placé la gouvernance au cœur de notre exercice de programmation des ressources financières du 10<sup>ème</sup> FED avec nos partenaires africains mais aussi des Caraïbes et du Pacifique. Notre objectif est d'accompagner les Etats qui veulent s'engager dans les réformes. Cela implique un vrai dialogue avec nos partenaires, y compris sur les questions sensibles du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de la gestion des ressources naturelles ou encore des questions liées à la gouvernance sociale. Nous offrons des moyens financiers supplémentaires (**3 milliards d'euros** dans le cadre de la **tranche incitative**) à ceux qui s'engagent dans cette voie.

Il s'agit enfin de mieux combiner aide et **intégration dans le commerce mondial** ; car c'est là que réside le principal moteur de la croissance, permettant d'éradiquer la pauvreté à grande échelle. Les exemples de la Chine et de l'Inde, et avant eux de la Corée du Sud ou de la Malaisie, le démontrent chaque jour.

Tout changement appelle des résistances et cela vaut aussi pour la modernisation du partenariat euro-africain. Il est de notre responsabilité commune d'aller au-delà des réflexes de frilosité pour faire avancer notre partenariat. Il appartient désormais à chacun, Européens ou Africains, de saisir l'opportunité que représente le Sommet de Lisbonne pour consacrer un partenariat plus responsable, plus politique et plus solidaire. Si nous échouons, Lisbonne restera dans la mémoire collective comme une énorme occasion manquée. Mais je suis confiant et convaincu qu'ensemble Européens et Africains sauront se hisser à la hauteur des enjeux historiques qui se présentent à eux.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie pour votre attention.