

La méthode que choisit la stratégie européenne de sécurité pour la politique extérieure de l'Union européenne relève d'un multilatéralisme efficace. Il s'agit d'atteindre les objectifs par une coopération avec d'autres acteurs, Etats, organisations internationales, cette coopération régissant la coexistence des peuples par des normes contraignantes. La stratégie européenne de sécurité énumère quantité de domaines politiques dans lesquels l'Union européenne doit agir. On y trouve d'une part les menaces facilement qualifiables telles que le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive, d'autre part la création d'un environnement sûr pour l'Europe, et enfin l'intégration de l'Europe dans un système multilatéral. Des évolutions concrètes existent déjà en matière de lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive. Il existe dans ces deux domaines une stratégie de l'Union à partir de laquelle s'élabore la politique européenne.

Avec la stratégie européenne pour l'Afrique élaborée en octobre 2005 par la Commission et adoptée par le Conseil européen de décembre 2005, l'Union a fait de l'Afrique le premier terrain d'expérimentation géographiquement délimité, sur lequel elle pourra vérifier l'efficacité pratique de ce multilatéralisme. Les différentes politiques européennes à l'égard du continent voisin, politiques extérieures, de sécurité, politiques commerciale et du développement, doivent être coordonnées dans le cadre arrêté par la Commission. L'engagement en République Démocratique du Congo au titre de la politique européenne de sécurité et de défense et les efforts déployés dans la lutte contre l'immigration clandestine aux frontières extérieures de l'Union montrent bien la nécessité actuelle d'une approche plus cohérente.

La confusion et le désordre passés et présents entre les politiques africaines de l'Union et des pays membres doivent désormais céder la place à une politique

Groupe de travail sur la construction européenne *

La nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique – un véritable multilatéralisme efficace?

coordonnée sous la direction de la Commission, pour garantir une plus grande efficacité des moyens et des efforts engagés, et permettre ainsi d'atteindre plus vite les objectifs.

1. Les caractéristiques de la stratégie pour l'Afrique.

La stratégie pour l'Afrique illustre de façon exemplaire le fonctionnement idéal d'une politique extérieure de l'Union:

a) Insertion dans un réseau international garant de la légitimité

Au cœur de la stratégie pour l'Afrique, on trouve les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en l'an 2000. Ils constituent le cœur de la politique européenne vis-à-vis de l'Afrique, étant entendu que si l'UE tend à la réalisation de ces objectifs, elle concentre surtout ses politiques sur les domaines de l'éducation, de la santé et de la lutte contre le VIH/SIDA, la malaria et la tuberculose, la sécurité alimentaire, l'accès aux ressources vitales que sont l'eau et l'énergie, et la gestion durable de l'environnement. Des actions concrètes ont été engagées en matière d'éducation. La Commission a défini un programme d'échanges euro-africains entre universités et aide l'Union africaine à réaliser un programme interafricain d'échanges d'étudiants, nommé Nyerere, et inspiré du programme ERASMUS. Les aides budgétaires devraient également être accrues dans ce domaine. Une grande place sera également laissée aux deux aspects considérés comme des conditions préalables essentielles pour parvenir aux OMD : la sécurité et la bonne gouvernance d'une part, un climat économique favorable d'autre part. En se fixant l'objectif d'une augmentation continue de l'aide publique européenne au développement pour atteindre 0,7% d'ici à 2015 et en déclarant vouloir employer efficacement ces moyens, l'UE s'inscrit dans le droit fil des avancées ac-

* Le groupe de travail sur la construction européenne existe depuis plus de dix ans. Il réunit des spécialistes issus des institutions européennes, des ministères fédéraux, des représentations des Länder ainsi que de fédérations professionnelles et du monde scientifique.

complies au plan international au cours des dernières années par la coopération au développement. De même, les évolutions récentes en Afrique, comme la création de l'Union africaine (issue de l'Organisation de l'Unité africaine), le NEPAD (le nouveau partenariat pour le développement économique du continent africain, lancé par l'Afrique du Sud et le Nigeria) et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP, cf. ci-dessous), sont reprises dans la stratégie et doivent servir de point de départ à une coopération entre l'Europe et l'Afrique.

b) L'approche intégrée du développement et de la sécurité

L'Europe n'a pas attendu les immenses grillages de Ceuta et Melilla ni les flux de migrants en provenance d'Afrique pour prendre davantage conscience du lien étroit qui existe entre développement et sécurité. En toute logique, la stratégie décrit la garantie de la sécurité et l'assurance d'une bonne gouvernance comme des préalables à la réussite de la coopération au développement. Il s'agit ainsi de lutter contre la cause de flux migratoires de plus en plus perçus comme une menace : A côté de la misère économique, l'autre origine supposée de l'émigration d'Afrique, c'est la précarité de la situation en matière de sécurité dans de nombreux Etats subsahariens.

Désormais, la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, (dont les moyens restent toujours beaucoup trop limités) est assurée pour trois ans, et avec l'initiative pour la gouvernance prévue dans le cadre des instruments de la politique de voisinage, les premières mesures concrètes ont été prises. Avec la facilité de soutien à la paix, l'Union européenne a repris des initiatives africaines en matière de soutien et de stabilisation de la paix, et a répondu à une demande concrète de l'Union africaine. Les possibilités et les capacités africaines de protection de la paix devraient ainsi être renforcées. L'UE s'appuie sur les avancées démocratiques en Afrique et utilise l'instrument du MAEP mis en place par l'UA, qui prévoit un examen de la gouvernance de ses membres par des experts africains indépendants. Ce mécanisme doit être renforcé par une initiative que prévoit l'UE en matière de gouvernance.

c) La plus forte imbrication du développement et des échanges

Le deuxième préalable à un développement réussi, du point de vue de la stratégie pour l'Afrique, c'est un environnement économique fonctionnel. En s'appuyant sur une croissance stable, un tel environnement offre également plus d'attrait aux investissements directs de l'étranger, permet de mieux mettre en valeur les ressources naturelles disponibles en grande quantité, et fournit une infrastructure de base. Les négociations d'accords de partenariat économique (APE) ne doivent pas seulement permettre de renforcer les échanges commerciaux entre l'Afrique et l'Europe, mais aussi d'intensifier les échanges intra-africains, qui sont aujourd'hui encore beaucoup plus pénalisés par les droits de douane et les taxes que ne le sont les échanges avec l'Europe. La Commission négocie ces accords dans le cadre de l'accord de Cotonou avec quatre blocs régionaux, la pression de l'OMC et le calendrier de l'accord de Cotonou imposant d'ailleurs de faire aboutir rapidement les discussions. Les APE doivent aussi contribuer à améliorer les chances des producteurs africains sur le marché européen, et à intensifier les échanges commerciaux intrarégionaux, ce qui renforcerait du même coup l'économie africaine. La stratégie pour l'Afrique fixe dans le même temps trois axes prioritaires qui doivent servir à construire un environnement économique prospère. Elle propose en premier lieu l'instauration d'un forum commercial euro-africain réunissant des investisseurs privés, des entreprises et des donateurs d'ordre publics, et qui doit contribuer à stabiliser, harmoniser et rendre plus efficace le cadre juridique dans lequel s'organise l'activité économique en Afrique, de façon à garantir au final une plus grande sécurité juridique pour les investissements et les entreprises. Le deuxième point sur lequel se concentre la Commission concerne l'agriculture. Ce secteur économique – qui demeure le plus important – pour les pays d'Afrique subsaharienne doit devenir plus productif et plus compétitif, pour mieux subsister face à la concurrence sur le marché mondial. La première mesure de la Commission, la suppression progressive d'ici à 2013 de ses propres subventions aux exportations agricoles, va dans la bonne direction, mais elle intervient beaucoup trop tard. Le maintien des subventions internes et le niveau élevé des exigences en matière de sécurité des aliments et de protection de l'environnement demeurent des obstacles importants pour les exportateurs africains. La troisième priorité de la Commission, et jusqu'ici la plus concrète, porte sur l'amélioration des infrastructures, et s'inscrit ainsi dans

le droit fil des OMD, qui prônent un meilleur accès des populations à l'eau, à la nourriture et à l'énergie. L'initiative de la Commission sur les infrastructures doit faciliter l'accès à l'eau, aux télécommunications et à l'énergie, y compris pour les entreprises, et intensifier le raccordement aux réseaux de communication et de transport. Le déficit de compétitivité imputable au manque d'accès aux réseaux de transport doit ainsi être éliminé.

Avec sa stratégie, l'UE montre que l'attention accrue accordée à l'Afrique en 2005 doit désormais être pérennisée, pour garantir un développement à long terme et durable. Le principe de "l'appropriation" africaine, souligné au même titre que l'engagement dans le partenariat, se retrouve dans la volonté de se joindre aux efforts entrepris par les Africains dans les domaines de l'UA et du NEPAD, que l'UE désigne explicitement comme des partenaires et des moteurs. L'UE définit ainsi, dans les domaines des OMD, de la sécurité et de l'économie, des orientations utiles, qui d'une part, tiennent compte des nécessités existantes en Afrique, et correspondent d'autre part aux possibilités de l'Union. Parallèlement, l'UE semble abandonner l'approche géographique large, mais qui reposait uniquement sur l'économie et le commerce, et qu'elle avait poursuivie depuis des décennies - par exemple à travers la convention de Lomé et l'accord de Cotonou. La stratégie pour l'Afrique représente également une concentration sur ce seul continent - et amorce l'abandon de l'approche intercontinentale qui fondait la politique vis-à-vis des ACP - et parallèlement un élargissement des sujets et des domaines couverts. La politique du développement doit désormais aussi concilier la politique de sécurité et la politique commerciale ; les conditions posées en matière de démocratisation, de droits de l'homme et de divers autres aspects voient leur importance accrue. Et dans le même temps, les moyens engagés doivent l'être de manière plus efficace et les initiatives des partenaires africains doivent être reprises et soutenues.

2. Les problèmes de la stratégie pour l'Afrique

a) Un partenariat déséquilibré entre l'Europe et l'Afrique

Les concepts centraux de la stratégie pour l'Afrique sont le partenariat et "l'appropriation" africaine. Mais c'est en Europe que la stratégie cherche les concepts d'un développement réussi, les acteurs majeurs des

efforts communs. Ainsi, elle suggère que l'UA et ses structures régionales sont à ce point développées qu'elles peuvent être considérées comme partenaires équivalents à l'UE. La stratégie cite régulièrement l'UA comme partenaire principal de l'UE, mais dans le même temps, il est indiqué qu'il faut transmettre à l'Afrique les concepts porteurs de l'intégration régionale. Mais l'UA et les organisations régionales africaines ne se présentent pas pour le moment comme des partenaires équivalents de l'UE, puisqu'elles sont pour l'essentiel encore en construction et - c'est particulièrement vrai des organisations régionales - n'ont encore qu'une capacité d'action limitée. En outre, la stratégie, avec ses objectifs ambitieux d'augmentation à long terme des moyens de la coopération au développement, part du principe que ces moyens supplémentaires auront un effet bénéfique en Afrique, sans prendre en considération la capacité d'absorption des Etats bénéficiaires. D'ores et déjà, des problèmes apparaissent dans quelques Etats d'Afrique pour employer tous les moyens mis à disposition, ce qui tient par une bonne part au manque de structures économiques et administratives. La mise en avant de l'aide budgétaire comme un nouvel instrument pour lequel l'UE souhaite élaborer ses propres critères, plus en phase avec les besoins des populations, accentue encore ce problème. Certes, la très large restitution aux partenaires africains des responsabilités et des compétences renforce l'idée d'appropriation, mais restreint les possibilités d'aménagement des programmes par l'UE. Dans le même temps, en matière de soutien de la paix, il existe des règles claires d'affectation des moyens, de sorte que les fonds destinés à la facilité pour la paix ne peuvent pas être employés pour acheter des armes, régler les soldes ou assurer la formation des soldats, mais servent uniquement à prendre en charge les besoins médicaux, les transports, la logistique et d'autres besoins similaires. Cela vaut en tout cas au moins pour la période d'approbation actuelle de trois ans, puisque sur cette période, les aides à la facilité de paix proviendront du Fonds européen de développement (FED). L'UE va ainsi à l'encontre des approches intégrées envisagées par la stratégie pour l'Afrique en imposant ses propres directives en matière d'affectation des aides. Les faibles moyens mis à disposition dans le cadre de la facilité pour la paix font en outre paraître fragile la confiance que l'Europe place dans l'Union africaine, puisque - comme on le voit au Soudan et en République démocratique du Congo - dans le doute, l'UE préfère faire appel à ses propres troupes ou à des unités de l'OTAN dans le cadre d'une opération des Nations unies.

b) Cohérence et coordination

La nouvelle stratégie pour l'Afrique doit réunir dans un cadre commun la coopération au développement de l'UE et de ses Etats membres, et l'organiser de façon cohérente. C'est l'un des principaux objectifs du document, qui montre qu'il prend au sérieux la volonté de bonne gouvernance en cherchant à éliminer le manque de coordination, de cohérence et de complémentarité des actions conduites du côté européen. Mais les deux principales lignes de fracture de la politique africaine de l'Europe n'en sont que très superficiellement masquées :

D'une part, la Commission doit davantage coordonner les politiques des pays membres en Afrique dans le sens des objectifs convenus dans la stratégie. Les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres s'y sont ralliés lors du sommet de décembre 2005, en approuvant la stratégie pour l'Afrique. Mais il ne s'agit toutefois que d'une déclaration d'intention, qui ne revêt en rien un caractère contraignant. On peut craindre que les idiosyncrasies nationales, en particulier celles des anciennes puissances coloniales, ne continuent de se refléter dans les politiques nationales d'aide au développement concurrentes de la politique africaine de l'Europe. Les débats parfois animés sur les contingents de soldats que devraient fournir les pays membres pour les opérations européennes (le dernier exemple en date est celui du Congo) montrent les difficultés à établir la cohérence d'une politique africaine. La réussite d'une politique européenne pour l'Afrique, concertée au plan multilatéral, dépend largement de la détermination des Etats à mettre en œuvre leurs déclarations d'intention pour s'engager effectivement dans la poursuite des objectifs communs.

D'autre part, l'attribution des compétences pour l'Afrique au sein de la Commission apporte son lot de confusion au-delà des dérives bureaucratiques courantes. L'Afrique du Nord fait partie du voisinage européen, qui relève dans tous ses aspects de la direction générale des Relations extérieures et est financée sur le budget de l'Union. Les autres pays d'Afrique sont suivis dans le cadre de la politique ACP par la direction générale du Développement, les financements correspondants provenant du Fonds européen de développement. Il existe en outre un accord spécifique avec l'Afrique du Sud. Les directions générales de la Pêche et de l'Agriculture ainsi que celle de la santé et de la protection des consommateurs, mais surtout la direction générale du Commerce, qui pilote la négociation des accords de partenariat économique, et qui joue donc un rôle déterminant pour la mise en œuvre cohé-

rente de la stratégie, suivent chacune jusqu'ici surtout leur propre agenda et ne sont que peu prises en compte dans la stratégie pour l'Afrique.

c) L'implication de la société civile

Même si la Commission souligne sa volonté de mettre les personnes au cœur de sa stratégie pour l'Afrique, l'orientation générale de ce document fait la part belle aux gouvernements. La société civile ainsi que les acteurs politiques, tels que les partis, les parlementaires, ou les représentants des minorités, ne sont guère, voire pas du tout pris en compte. Etant donné les énormes problèmes que connaît l'Afrique en matière de gouvernance, d'absence de transparence des prises de décision, d'écrémage des bénéfices de secteurs économiques peu lucratifs par une petite minorité, cette approche passe à côté des réalités du continent africain. Les instruments européens existants ou prévus ne sont guère en mesure de combler cette lacune et de garantir un soutien adéquat aux acteurs non représentés au sein des gouvernements, ni de faire pression de l'intérieur sur les détenteurs du pouvoir ou de tenter de les contrôler. Le renforcement de la société civile, y compris une presse indépendante, dont la réalité varie beaucoup d'un Etat africain à un autre, est un facteur de correction incontournable pour contrer l'arbitraire et la corruption des appareils d'Etat et permettre une implication des citoyens. Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs est aussi un instrument auquel les gouvernements décident librement de participer ; il ne peut donc pas répondre à toutes les attentes qu'il suscite. L'harmonisation de la coopération au développement menée par les pays membres de l'UE, la Commission assurant la coordination des politiques nationales et tous les Etats membres convenant d'utiliser les mêmes instruments communautaires, assurerait aux gouvernements en place en Afrique un rôle clé dans l'aménagement économique, politique et administratif de leur communauté, là même où ils ont échoué au cours des décennies écoulées, le plus souvent aux dépens de leurs concitoyens.

d) L'absence d'une stratégie à l'égard de la Chine en Afrique

La stratégie européenne pour l'Afrique ne prend en compte que marginalement le fait que l'augmentation mondiale de la demande de matières premières a amené certains acteurs de la communauté internationale à s'investir davantage en Afrique. Alors que la coopération avec les Etats-Unis fonctionne pour

l'essentiel sans difficulté majeure, parce qu'elle s'appuie sur une longue tradition et parce que les objectifs et les instruments de la coopération au développement sont similaires (pas identiques) en Europe et aux Etats-Unis, l'arrivée de la Chine en Afrique a fait entrer dans le jeu un acteur qui poursuit une tout autre stratégie : L'UE voit l'Afrique avant tout à travers le prisme du donateur, et ensuite seulement en tant que partenaire commercial poursuivant des objectifs de coopération au développement, tandis que la Chine est essentiellement en quête de matières premières, d'échanges et d'influence politique. Dans cette situation de concurrence, la gamme des partenaires qui s'offre aux gouvernements africains s'élargit, et leur permet, à partir de ce "choix multiple", de sélectionner les partenaires qui promettent les plus grands gains en posant le moins de conditions en contrepartie. Cela menace durablement les relations établies de longue date entre l'UE et l'Afrique, d'autant que la Chine peut, tout comme l'Afrique, se présenter en victime du colonialisme, et a par ailleurs elle-même trouvé un modèle de développement qui a permis au pays d'accéder à la réussite économique.

L'engagement de la Chine est généralement présenté de façon un peu simplifiée comme une provocation à l'égard des honnêtes gens, parce que Pékin achète coûte que coûte les matières premières dont la Chine a besoin pour sa propre croissance économique, qui doit faire du pays une grande puissance. Il est exact que le gouvernement chinois encourage effectivement les entreprises à acheter dans le monde entier le pétrole, les métaux, les minéraux, le bois, le coton et les autres matières premières, parce que l'économie chinoise est tributaire de l'importation de ces biens. Mais on oublie de dire que si les entreprises occidentales participent également à l'exploitation des ressources naturelles de l'Afrique, c'est aussi dans un but lucratif, et non aux fins de développement du continent. En tout cas, avec l'augmentation des prix, la concurrence chinoise a apporté aux pays richement dotés en ressources naturelles une manne financière inespérée. Toutefois la stagnation du développement des pays d'Afrique, malgré l'augmentation des apports financiers, n'est pas imputable à l'étranger, mais à la manière dont les pays concernés utilisent ce nouveau potentiel pour leur propre développement économique et la lutte contre la pauvreté.

Les problèmes principaux que pose pour l'Union européenne l'influence croissante de la Chine en Afrique portent sur les domaines suivants, qu'il faudrait ajouter

à la stratégie de l'Union pour l'Afrique:

- Divergences politiques et manque de concertation sur la stratégie à adopter vis-à-vis des conflits existant à l'intérieur de certains pays d'Afrique ou des "Etats faillis" (Soudan, Zimbabwe, Ethiopie, Somalie);
- Mauvaise évaluation ou méconnaissance des intérêts chinois et des possibilités d'influence chinoise en Afrique ;
- Manque de transparence dans l'octroi de crédits chinois (par exemple en Angola) et dans la coopération chinoise au développement (la Chine ne fait pas partie du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE) ;
- Manque de règles ou de respect des règles de la concurrence et problèmes de gouvernance ;
- Trop peu de dialogue sur les objectifs poursuivis indépendamment l'une de l'autre par chacune des deux parties : L'UE et la Chine soutiennent toutes deux l'Union africaine et ses efforts de paix, favorisent le dialogue avec les entreprises ou les chambres de commerce africaines et soutiennent la construction d'infrastructures ;
- Différences dans la "conditionnalité" de la coopération au développement ; cela permet aux gouvernements africains de jouer leurs partenaires les uns contre les autres.

3. Ebauches d'approfondissement de la politique européenne vis-à-vis de l'Afrique

Les documents définissant la politique extérieure de l'UE et dont le titre comporte le mot stratégie sont de plus en plus nombreux. La stratégie pour l'Afrique n'est que l'un des derniers exemples en date. Il n'est pas pour autant possible de discerner plus que quelques ébauches d'objectifs communs ou d'une stratégie d'ensemble. La stratégie européenne de sécurité se fixe pour objectif un multilatéralisme efficace, tandis que la stratégie pour l'Afrique fait un pas en arrière, et tente de décrire ce à quoi pourrait ressembler une politique européenne du développement pour l'Afrique, concertée au plan multilatéral et utilisant plus efficacement les moyens engagés. Il apparaît essentiel que l'UE et ses pays membres, qui constituent ensemble le plus grand donateur en Afrique, engagent effectivement leurs moyens de façon concertée, coordonnée et cohérente, et donc plus efficace. Cette stratégie pour l'Afrique ne prend pas suffisamment en compte les aspects relevant de la politique extérieure et de sécurité, y compris le thème de plus en plus au cœur des précoc-

cupations européennes, la sécurité énergétique, ainsi que la coopération avec d'autres partenaires tels que les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et d'autres en Afrique. Une politique stratégique pour l'Afrique devrait prendre en compte les aspects suivants:

1. L'un des objectifs de l'UE, la mise en place d'une bonne gouvernance, devrait commencer devant notre propre porte. Coordonner les politiques des Etats membres et en organiser la complémentarité serait la première étape nécessaire en ce sens. Les gouvernements nationaux y joueraient un rôle essentiel, car la réussite de la stratégie dépend pour une part considérable de leur disposition à accepter cette coordination.
2. La politique commerciale pourrait être beaucoup plus en harmonie avec les objectifs du développement, si l'Europe analysait de façon plus globale et plus critique son propre protectionnisme et ses effets sur les pays en développement, le diminuait, et créait ainsi une cohérence entre les contenus de ses différentes politiques. Former davantage ses partenaires africains aux questions commerciales à un niveau qui leur permette de faire valoir efficacement leurs intérêts, c'est un élément essentiel si l'on veut tenir la promesse faite d'une appropriation de cette politique par l'Afrique.
3. L'introduction et la mise en place de façon contraignante de normes environnementales ou de sécurité alimentaire doit s'accompagner, vis-à-vis des partenaires dans les pays en développement, d'une stratégie de communication qui inclut aussi des offres de soutien et d'adaptation de la production existante. C'est la seule façon d'éviter des baisses brutales de chiffres d'affaires, voire des faillites.
4. L'attention accordée à l'Union africaine est certainement une bonne chose, mais il ne faut pas pour autant surestimer ses capacités, qui sont actuellement encore limitées. Les structures parallèles de la coopération au développement en Europe et en Afrique ne coïncident pas (exemple : les institutions ACP, dans lesquelles l'Afrique du Nord n'est pas représentée). Il faut donc les repenser et les mettre en synergie avec les nouvelles structures de l'UA.
5. Il faut en outre rechercher davantage la coopération avec les acteurs non-gouvernementaux, les fédérations profession-

nelles et syndicales ainsi que les consommateurs et les groupes qui bénéficient des échanges et des investissements ou qui, au contraire, en pâtissent ; l'objectif devrait être une coopération au développement plus souple, reposant moins sur les gouvernements.

6. En ce qui concerne la coopération avec la Chine, le dialogue déjà engagé ad hoc à propos de l'Afrique devrait être intensifié et passer par des réunions entre fonctionnaires à haut niveau. Les problèmes politiques évoqués ci-dessus, outre les évidentes divergences d'intérêts, sont souvent dus à une ignorance réciproque et à des perspectives différentes, et ne pourront donc être surmontés que par un dialogue intensifié avec la Chine et l'Union africaine. Ce dialogue, coordonné par la Commission, n'existe jusqu'ici que sous la forme de quelques ébauches ponctuelles. La Chine s'est déclarée prête à un tel dialogue, mais souhaite le limiter à cinq domaines de l'aide au développement (participation aux appels d'offres de l'UE, formation professionnelle et apprentissage de l'administration et de la gestion, lutte contre le VIH/sida et le paludisme, lutte contre l'analphabétisme et joint-ventures dans le domaine du textile). Evidemment, c'est loin d'être suffisant. Il faut revendiquer avec force que les domaines de la gouvernance et des droits de l'homme, qui apparaissent également dans les documents chinois concernant l'Afrique, fassent aussi partie de ce dialogue, et qu'y soient liés les projets concrets de participation de la Chine aux initiatives européennes.

4. Conclusion

La stratégie européenne pour l'Afrique n'est que partiellement apte à faire figure de stratégie européenne de sécurité vis-à-vis d'une grande région du monde. L'UE, en tant qu'acteur en Afrique, n'est pas parvenue à inscrire globalement et efficacement sa politique dans un cadre multilatéral, puisqu'elle poursuit les relations avec l'Afrique pour l'essentiel de façon bilatérale et dans une perspective de coopération au développement. La stratégie n'élabore pratiquement pas sur les intérêts européens, tandis que d'autres acteurs stratégiques ne sont pas du tout pris en compte. C'est le cas en particulier de la Chine, mais aussi des Etats-Unis, qui prennent une importance économique et po-

litique croissante en Afrique (en partie aux dépens des Européens). Cela témoigne d'une certaine naïveté ou d'une étroitesse de vue, ainsi que du peu de réalisme quant aux attentes élevées vis-à-vis des partenaires africains –surtout de l'Union africaine. L'UE peine à trouver sa voie dans les domaines où il s'agit davantage de pouvoir et d'influence que de relations économiques ou de normes internationales et de gouvernance. Mais dans quelques domaines, comme la "lutte" pour les matières premières d'Afrique, c'est malheureusement la réalité à laquelle doit s'atteler l'Union européenne, si elle souhaite être un acteur efficace sur la scène internationale. Faire à nouveau de cette "lutte" une concurrence réglementée constituerait déjà une réussite.

Mais la stratégie européenne pour l'Afrique met aussi en lumière quelques faiblesses de conception qui menacent ses perspectives de réussite à long terme. Les points de rupture entre la Commission et les Etats membres vont apparaître encore plus nettement dans la politique sur le terrain que dans la concertation sur les grandes lignes à Bruxelles. Les gouvernements des pays partenaires africains vont pouvoir continuer de monter les uns contre les autres les diverses positions européennes, et tirer profit de ces divergences, car les acteurs décisifs ne siègent pas à Bruxelles, mais dans les capitales nationales. La coordination souhaitée nécessite avant toute chose une amélioration des processus internes en Europe. La Commission peut attirer l'attention sur les divergences, mettre en garde et proposer de nouvelles orientations, mais cela n'aura qu'une influence marginale sur le pilotage des acteurs locaux. L'approche visant à confier la concertation sur place à la délégation de la Commission ou à un pays membre, qui jouerait alors le rôle de "bailleur chef de file" montre comment l'UE pourrait s'appuyer sur les expériences des pays membres, leurs relations traditionnelles et leurs structures en place.

Le multilatéralisme efficace, que l'UE s'est fixé pour objectif, et qu'un groupe d'experts sous l'égide du président de la Commission doit insuffler à une nouvelle stratégie (sic !), "l'Europe dans le monde", achoppe souvent sur la concertation intra-européenne et la volonté des pays membres de tenir les engagements pris. Cela vaut même dans des domaines dont on pourrait imaginer que les longues années d'expérience dans le cadre des traités européens et des institutions rendraient aisée la mise au point d'une politique européenne, comme par exemple pour la politique du développement. Si les déclarations d'intention en matière d'aide au développement ne sont pas transformées en une coopération efficace sur le terrain, la cacophonie de la politique européenne pour l'Afrique va se pour-

suivre dans les mêmes conditions, avec toutefois une différence : il y a bien désormais un chef d'orchestre, qui essaye désespérément de ramener de l'ordre dans ce chaos.