



# POLICY PAPER

PP 20 - 19  
Juillet 2020

## LE PARTENARIAT AFRIQUE-EUROPE : QUEL RENOUVEAU DANS L'APRÈS- COVID-19 ?

Par

Nezha Alaoui M'Hammdi  
Larabi Jaidi  
Ivan Martin

# Le Partenariat Afrique-Europe : Quel renouveau dans l'après-Covid-19 ?

Par Nezha Alaoui M'Hammdi , Larabi Jaidi et Ivan Martin

## Résumé

L'Union européenne (UE) et l'Union africaine (UA) vont se retrouver au mois d'octobre 2020 dans un Sixième Sommet du cycle de la Stratégie Conjointe UE-Afrique qui les réunit périodiquement depuis l'année 2000. Ce Sommet se profile dans un contexte de turbulences provoqué par le choc pandémique de la Covid-19. Dans cette perspective, l'UE a présenté à l'UA une nouvelle offre de coopération inspirée du « Green Deal », la stratégie géopolitique et économique arrêtée par la nouvelle Commission européenne depuis sa nomination.

Le Sommet d'octobre offrira l'opportunité de formuler une approche de Partenariat davantage consensuelle pour trois raisons fondamentales. La première est que le choc récent du Coronavirus a fait apparaître la nécessité de reconstruire le narratif du Partenariat, redéfinir sa finalité et de réajuster ses objectifs finaux, en tenant compte de deux principes majeurs, que sont la sécurité humaine et la solidarité basée sur l'interdépendance. La deuxième est de définir une vision des intérêts réciproques et les priorités communes de l'Union européenne et de l'Afrique dans des domaines stratégiques : la santé, la souveraineté alimentaire, les chaînes de valeur, le capital humain, le digital et l'innovation, l'immigration, la paix et la sécurité, la gouvernance... Des domaines stratégiques dans lesquels les partenaires pourraient bâtir un partenariat global, cohérent et mutuellement bénéfique. La troisième est liée à l'adoption de leviers d'intervention et d'une démarche pragmatique fondée sur une amélioration des outils et des structures du partenariat dans un esprit de codécision clarifiant la responsabilité partagée des institutions européennes et africaines dans la mise en œuvre de la stratégie partenariale.

Cette clarification pourrait contribuer à rendre plus efficace la programmation et la cogestion des instruments du partenariat, tenant compte de la coordination politique globale de l'action des deux institutions. C'est la crédibilité du partenariat aux yeux des citoyens des deux Continents qui est en jeu.

## Introduction

L'Europe et l'Afrique sont à l'aube d'une nouvelle reconfiguration des relations de partenariat qui les lient depuis des décennies. Inscrit dans l'agenda des deux partenaires, le Sommet Union européenne (UE)- Union africaine (UA), prévu pour octobre 2020, se profile à l'horizon dans un contexte de turbulences provoqué par le choc pandémique de la Covid-19 mais, aussi, dans une volonté réaffirmée par les deux partenaires de relever individuellement et, ensemble, les lourdes conséquences des effets socioéconomiques de celle-ci.

D'un côté, une UE, forte de la volonté annoncée par la nouvelle Commission européenne, dès la prise en charge de ses fonctions en novembre de 2019, de réaffirmer la dimension géopolitique de ses missions, de lancer un projet d'envergure pour assurer un Green deal et de réagir aux conséquences de la crise par l'adoption d'un plan de relance ambitieux par ses moyens et innovant par ses mécanismes institutionnels.

De l'autre côté, une UA, sous la menace des risques liés à la pandémie mais fermement engagée dans le projet unitaire, décidée à consolider sa réforme institutionnelle et à concrétiser son ambition de construire une grande zone de libre-échange continentale. Les deux partenaires sont dans un moment crucial qui invite à transformer le contexte de la crise Covid-19 en un moment d'évaluation du chemin parcouru depuis le sommet d'Abidjan de novembre 2017, d'appréciation de la nouvelle offre européenne de partenariat et d'implication de l'Union Africaine dans la refonte des relations entre les deux Continents à la mesure des enjeux du développement de l'Afrique.

Le Partenariat ne se construit pas que par la volonté politique d'en haut, il ne peut impacter le bien-être des populations des deux continents qu'en associant la société civile à l'élaboration de ses priorités, à la mise en œuvre de sa feuille de route. Créer les conditions de son appropriation sociale, c'est le ciment le plus solide de son effectivité et sa pérennité. Le Partenariat est un cadre construit en commun, fondé sur des relations de solidarité et de sécurité humaine, associé à une démarche d'implication de tous les acteurs, de réciprocité fondée sur le respect mutuel et de mise en œuvre des engagements.

Ce Policy Paper se veut une contribution au débat sur le futur des relations euro-africaines. Il examine les conditions du nouveau contexte bouleversé par l'effet de la pandémie sur les agendas géopolitiques et économiques des deux partenaires et expose les deux impératifs de sécurité humaine et de solidarité qui devraient constituer le socle du renouveau du Partenariat. Il passe en revue les questions stratégiques clés des relations euro-africaines, en mettant en exergue les points de convergence ou de divergence entre les deux partenaires sur les priorités et le contenu de ces thèmes structurants du partenariat. Il s'arrête, enfin, sur les deux leviers essentiels à la mise en œuvre d'un partenariat équilibré fondé sur la codécision et la cogestion : les ressources financières et les mécanismes institutionnels.

## **I. Un nouveau contexte qui impose une révision des relations Europe-Afrique**

La crise du Coronavirus est venue mettre en exergue les contradictions des modèles économiques, les dysfonctionnements du système géopolitique et la fragilité de la sécurité humaine, notamment celles relatives aux droits et libertés des citoyens. Dans le socle du Coronavirus, une crise se déploie en Europe comme en Afrique, une crise, certes, simultanée, mais asymétrique. Le développement de l'Afrique, porté jusqu'à présent par une croissance soutenue, est, aujourd'hui, exposé au risque d'une déstabilisation économique, sociale et politique, sous l'effet du ralentissement des exportations de matières premières, de la réduction des transferts des migrants, des revenus du tourisme. L'impact négatif de la pandémie sur le continent est autrement plus dangereux que l'arrêt de l'activité économique, la perturbation des chaînes d'approvisionnement et le chômage massif que connaît l'Europe.

Dans cet environnement rendu toxique par les multiples effets nocifs de la pandémie à court comme à moyen termes, une lueur positive pointe à l'horizon suscitée par un débat controversé entre les parties prenantes sur le jour d'après, et animée par une volonté de redessiner les fondements du système-monde. Dans cet exercice de questionnement, l'Afrique et l'Europe apparaissent comme à la fois sujets et objets de ce processus de reconstruction au lendemain de la pandémie. Les relations de coopération entre les deux continents, autant au niveau géopolitique que géoéconomique, déjà en phase de révision à la veille de la pandémie, s'imposent comme un enjeu stratégique inévitable de l'agenda des deux partenaires dans la reconfiguration de notre espace-monde.

Les deux partenaires sont dans un moment crucial qui invite à transformer le contexte de cette crise multidimensionnelle en un moment d'évaluation du chemin parcouru depuis le Sommet d'Abidjan de novembre 2017, de refonte des relations Europe-Afrique à la lumière de la nouvelle offre européenne de Partenariat et son appréciation à la mesure des enjeux du développement de l'Afrique, tels qu'ils se dessinent dans l'après-Covid-19. Au même temps, la crise du Coronavirus est survenue alors que le processus de renégociation de l'Accord de Cotonou et les Accords de Partenariat Économique, qui constituent un cadre juridique des relations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique subsaharienne, n'a pas été bouclé, malgré le fait qu'ils ont expiré en février 2020.

C'est, donc, le moment opportun pour définir conjointement un nouveau modèle de partenariat ancré sur les besoins des deux continents et refondant les objectifs, le contenu, les processus de prise de décision et les modalités de mise en œuvre de ce partenariat. Le contexte actuel impose, donc, une révision des relations Europe-Afrique, compte tenu de la crise systémique comme de la redistribution en cours des cartes de puissance et d'influence à l'échelle mondiale.

## 1.1 La pandémie bouleverse les agendas géopolitiques et économiques

Que la récession provoquée par la crise sanitaire soit brutale et temporaire, ou qu'il s'agisse d'un ébranlement et d'une mutation profonde de l'économie mondiale et de la géopolitique, le choc va créer de multiples opportunités dont celle de redéfinir les relations de partenariat entre l'Europe et l'Afrique. Les économies des deux partenaires vont basculer dans une crise inédite, avec une baisse de croissance annuelle du PIB, estimée en moyenne de 2% en Europe et plus en Afrique, sans que l'on ait de visibilité sur le délai nécessaire pour un retour complet de l'activité économique.

L'Afrique reste, aujourd'hui, encore, relativement peu touchée par le virus. La jeunesse relative de la population africaine et la précocité des mesures prises par les États africains sont des facteurs positifs. Toutefois, l'Afrique demeure exposée aux conséquences du risque pandémique : près de 600 millions de personnes (43,5 % de la population totale de l'Afrique) vivent dans des zones urbaines de grande densité de population, des conditions d'habitation vulnérables à la propagation des maladies infectieuses (bidonvilles et habitat insalubre), un secteur informel largement étendu, une forte mobilité humaine, des difficultés à faire respecter les mesures de distanciation sociale etc...la prolongation des courbes de contamination au rythme actuel pourrait conduire à une situation critique.

Même si on parvient à stopper sa propagation, la Covid-19 entraînera des dommages économiques. L'impact sur les économies africaines pourrait être un ralentissement de la croissance ou/et une contraction économique. Le prix du pétrole a chuté de moitié,

d'autres exportations majeures, comme les textiles, le tourisme et les fleurs, se sont effondrées. L'impact social de la crise économique risque, donc, d'être élevé. Selon les estimations de la Banque mondiale (BM), la Covid-19 va précipiter au moins 5 à 29 millions de personnes sous le seuil de pauvreté extrême de 1,90 dollar par jour. La probabilité de voir les ménages vulnérables plonger dans la pauvreté transitoire s'est accrue de 17,1 %, celle de les voir rester dans la pauvreté pendant une décennie ou plus s'est accrue de 4,2 % et celle de les voir sortir de la pauvreté a diminué de 5,9 %. La hausse des niveaux de pauvreté exacerbera, également, les inégalités de revenus. Une chose est sûre, les pays africains et européens n'ont pas le choix : ils ne peuvent que décider de faire face aux crises sanitaire et économique, en adoptant une approche qui place la résilience de la population et de la société au cœur de la réponse à la Covid-19. Celle-ci aura des impacts conséquents sur les systèmes économiques, la mobilité pendant et après les crises. Il est clair que la flexibilité ou la marge de manœuvre budgétaire, nécessaire pour faire face aux chocs et financer les filets de sécurité sociale et la relance économique, font défaut en Afrique. La contrainte budgétaire se manifeste par quatre problèmes de taille : des niveaux élevés des ratios dette/PIB ; des déficits budgétaires ; les coûts des emprunts ; la dépréciation de nombreuses monnaies. L'Afrique a besoin de mobiliser des ressources financières pour la relance économique et la couverture des besoins sociaux. Il faut qu'elle active des mécanismes de financement variés et innovants : un moratoire sur la dette, un meilleur accès aux dispositifs de financement d'urgence, l'ouverture de lignes de crédit pour le secteur privé, l'accès aux marchés obligataires ....

La crise du Coronavirus n'est pas seulement sanitaire, économique et sociale ; elle est, aussi, un enjeu géopolitique qui interpelle les relations actuelles entre les deux continents. Si la pandémie mobilise les esprits, elle ne fait pas disparaître les autres crises (climatique, migration, stabilité), qu'elle risque même d'aggraver. La crise risque, aussi, d'accentuer les évolutions stratégiques en cours : le délitement de l'Europe dû à ses contradictions internes, la rivalité sino-américaine, le redéploiement des puissances et l'affirmation de puissance de certains États pour faire avancer leurs propres intérêts. La pandémie mondiale bouscule les agendas politiques de l'Europe et de l'Afrique, et les pays membres des deux groupements ne peuvent attendre l'échéance (incertaine) de la pandémie pour réfléchir sur l'avenir de leurs relations multidimensionnelles. Que la récession provoquée par la crise sanitaire soit brutale et temporaire, ou qu'il s'agisse d'un ébranlement et d'une mutation profonde de l'économie mondiale et de la géopolitique, le choc va créer de multiples opportunités dont celle de redéfinir les relations de partenariat entre l'Europe et l'Afrique.

La crise multidimensionnelle nécessite une réponse solidaire et massive des États des deux continents. L'Europe et l'Afrique doivent, non seulement agir ensemble, mais aussi mieux faire connaître les points de convergence de leurs intérêts réciproques, rééquilibrer leurs interdépendances, en prenant en compte les multiples potentialités qu'offrent leurs ressources.

La Covid-19 offre l'opportunité de formuler une approche de Partenariat davantage consensuelle pour trois raisons fondamentales. La première est que le choc récent du Coronavirus a fait apparaître la nécessité de redéfinir la finalité du partenariat et de réajuster les objectifs finaux, en tenant compte de deux principes majeurs, que sont la sécurité humaine et la solidarité basée sur l'interdépendance. Le second est de définir une vision plus stratégique des intérêts réciproques et les priorités communes de l'Union

européenne et de l'Afrique, qui serviront de vecteur à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un partenariat global, cohérent et mutuellement bénéfique. Le troisième est lié à l'adoption d'une démarche pragmatique fondée sur une amélioration des outils et des structures du partenariat, clarifiant la responsabilité partagée des institutions européennes et africaines dans la mise en œuvre de la stratégie partenariale. Cette clarification pourrait contribuer à rendre plus efficaces la programmation et la gestion des instruments du partenariat tenant compte de la coordination politique globale de l'action des deux institutions. C'est la crédibilité du partenariat aux yeux des citoyens des deux continents qui est en jeu.

## 1.2. Les points de faiblesse du Partenariat actuel

La question de la forme et du contenu des relations UE-Afrique est devenue pressante en mars 2018, lorsque l'Union africaine, en tant que « porte-parole de l'Afrique », a publié une « Position commune africaine pour la négociation d'un nouvel accord de coopération avec l'Union européenne » (la « Position commune africaine »), dans laquelle elle déclare son intention de négocier un nouvel accord directement avec l'UE – par-delà le cadre post-colonial ACP-UE. Le mandat de l'UE sur les négociations post-Cotonou du 21 juin 2018 a semblé donner un coup de pouce supplémentaire à l'approche de Continent à Continent. Cependant, cette approche globale, qui était officiellement à l'ordre du jour depuis la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) de 2007, semble avoir été enterrée après s'être heurtée à la résistance de certaines composantes de l'UA. Entre-temps, les convictions sur la révision et la mise à niveau de la SCAU se sont clairement manifestées dans les débats sur l'avenir du partenariat euro-africain. À plusieurs reprises au cours de ces dernières années, il a été reconnu que cette déclaration politique avait besoin d'un second souffle.

Les deux partenaires ont des défis communs mais des intérêts pas toujours convergents, voire conflictuels. L'Europe et l'Afrique font face à des enjeux qui se recoupent, mais ces enjeux n'expriment pas toujours des intérêts partagés (exemple : la migration). La Stratégie conjointe a offert un cadre au sein duquel de nombreuses initiatives ont été menées mais la récurrence des thématiques ne signifie par une réelle avancée dans le traitement des points de divergence ni la valorisation des ressources des deux parties dans l'intérêt commun et encore moins la promotion de nouvelles formes de coopération.

### La responsabilité de l'évolution du partenariat demeure partagée.

- Du côté de l'Union européenne, son offre partenariale épouse la configuration d'un modèle statique, d'une centralité dans la conception et la gestion des relations entre les deux parties, d'un manque d'inclusion et de diversification des acteurs (secteur privé, société civile). Dans sa communication à l'adresse du Continent africain, l'Union européenne expose les thèmes qui constituent, à ses yeux, des menaces pour sa sécurité, plus particulièrement la migration et le terrorisme. Faible acteur géopolitique, l'UE épouse le rôle d'un pourvoyeur d'aide et d'un donateur dont les financements ne sont pas adaptés à l'ambition de la Stratégie. Enfin, la conduite du Partenariat est essentiellement sous le leadership de la Commission, les Etats européens restent faiblement visibles.
- Du côté de l'Union africaine : l'asymétrie dans les relations entre les deux partenaires se traduit par des agendas dictés par l'UE. L'inertie et la passivité de l'UA devant les propositions européennes expriment un manque d'ambition dans la prise en charge

des dossiers africains. Le manque de leadership politique de la Commission de l'UA dans la gestion du partenariat et la faible implication des acteurs de la société civile montrent la préférence des Etats africains pour les approches bilatérales (be to be) plutôt que leur engagement dans une approche multilatérale.

L'Europe a toujours vu en l'Afrique sa nouvelle frontière de croissance, sa réserve énergétique, de marché et, peut-être de démographie. Elle est, néanmoins, tiraillée entre un discours normatif généreux (valeurs et prospérité partagées) et des pratiques restrictives et étriquées. Le schéma des relations euro-africaines est empreint d'une contradiction entre le narratif et l'action :

- Un discours d'inspiration libérale et constructiviste (libre-échange, valeurs démocratiques, normes, règles) encastré dans des prismes déformants (le prisme du radicalisme islamiste et le prisme migratoire).
- Une pratique nourrie d'ambiguïtés entre l'ouverture et la fermeture des frontières : ouverture pour certains produits, quotas ou fermeture sur d'autres, possibilité de voyager librement pour certains dans le cadre d'une immigration temporaire (étudiants, entrepreneurs, notamment), mais réticence envers les migrants économiques ; préférences de la stabilité autoritaire à l'incertitude démocratique

Dans ce contexte, le partenariat euro-africain a besoin d'un nouveau narratif et de projets phares qui donneront corps à une nouvelle vision.

L'ambition du nouveau narratif apte à ré-enchanter le projet de partenariat, à lui rendre le souffle d'un récit historique, ne peut faire sens que si les partenaires se donnent les moyens de l'incarner ; d'en démontrer à la fois la pertinence et la faisabilité ; de traduire dans la réalité, sinon toutes les aspirations qui en font la spécificité, du moins la plupart d'entre elles ; de recréer une tension positive vers l'avenir, des relations euro-africaines capables de croissance par l'innovation, porteuses de cohésion par la solidarité, et écologiquement responsables.

### 1.3. La nouvelle dynamique européenne : Green deal, géopolitique et nouvelle offre à l'Afrique

La nouvelle Commission européenne qui a pris ses fonctions en novembre 2019 a clairement affirmé, dès le premier moment, son ambition de faire sortir l'Europe de sa léthargie politique en la dotant d'un rayonnement géopolitique qui correspond à sa puissance commerciale, économique et financière.

#### **Le Green deal : un projet européen qui impactera le Partenariat**

Un des vecteurs de cette ambition est de déployer une « stratégie industrielle » face aux concurrents étrangers, notamment dans le numérique en adoptant un grand projet : le « pacte vert » pour l'Europe (Green Deal) qui constitue la nouvelle stratégie de croissance de l'UE et la feuille de route pour une économie prospère et résiliente sur la voie de la neutralité carbone d'ici à 2050. Le « Pacte vert pour l'Europe balise aussi bien la nouvelle stratégie de croissance de l'UE que les mesures à prendre pour faire de l'Europe le premier continent neutre sur le plan climatique d'ici 2050 ». Au-delà de son ambition climatique,

le Pacte vert est appelé à mobiliser toutes les forces en Europe – pouvoirs publics, entreprises, partenaires sociaux, associations, universités – pour opérer et accompagner un changement radical des modes de production et de consommation.

Le Green deal va imprégner les relations économiques avec l’Afrique, car l’UE puise dans ce « modèle » les nouvelles lignes de sa politique de coopération internationale. En réponse aux nouvelles réalités changeantes, la nouvelle politique de coopération met l’accent sur la transition écologique et la transformation numérique, qui constituent les principaux domaines cibles de la coopération future. Le Green deal se définit comme un pacte qui aurait le mérite « d’être un projet non seulement pour l’Europe, mais aussi pour l’Europe dans le monde », un pacte qui « engage les partenaires de l’Europe, et en particulier l’Afrique, dans des partenariats convergents ». Une communication de la Commission de décembre dernier parle d’une « diplomatie du Pacte vert » et du besoin de forger des alliances. Elle affirme l’importance de développer une alliance UE-Afrique dans le cadre d’une stratégie qui prenne plus en charge l’action climatique et la gouvernance du numérique.

### Une nouvelle stratégie de la Commission européenne à l’adresse de l’Afrique

La pandémie Covid-19 s’est annoncée au moment même où la Commission européenne publiait, le 9 mars, sa Communication « Vers une Stratégie globale avec l’Afrique », seulement trois semaines après la première réunion « Commission à Commission » entre l’UE et l’UA, à Addis Abeba le 27 février 2020, et en concomitance avec les négociations du budget de l’UE pour la période 2021-2027, qui prévoyait une augmentation marginale (au-dessous du 5% en termes réels) des ressources de coopération au développement ciblant le continent pour les prochaines années. La crise du Coronavirus est survenue, aussi, alors que le processus de renégociation de l’Accord de Cotonou et les Accords de Partenariat Économique y afférents, qui donnent une couverture juridique aux relations entre l’Union européenne et les pays d’Afrique subsaharienne, n’a pas été bouclé malgré son expiration en février 2020. La nouvelle offre européenne à l’adresse de l’Afrique est fortement imprégnée des thèmes structurants du Green deal.

La Communication conjointe de la Commission et du Haut Représentant « Vers une stratégie globale avec l’Afrique » est venue définir la nouvelle stratégie européenne à l’adresse de l’Afrique ; elle expose des idées pour intensifier la coopération dans tous les aspects du partenariat UE-Afrique ; elle propose un cadre global pour le futur partenariat, afin de permettre aux deux parties d’atteindre leurs objectifs communs et de relever les défis mondiaux ; elle clarifie les attentes de l’UE en matière de coopération multilatérale et d’agendas communs autour d’intérêts mutuels.

L’« offre » européenne au Continent africain souligne que le partenariat doit reposer sur une compréhension claire de l’intérêt mutuel et place le développement d’un modèle de croissance verte en haut de sa longue liste d’intérêts communs. L’UE propose d’élaborer sa stratégie globale avec l’Afrique autour de cinq domaines de partenariat :

- un partenariat pour la transition écologique et l’accès à l’énergie ;
- un partenariat pour la transformation digitale ;
- un partenariat pour la croissance soutenable et les emplois ;
- un partenariat pour la paix, la sécurité et la justice ;
- et un partenariat pour la mobilité et les migrations.

- Dans chacun de ces domaines, la proposition de nouvelle stratégie définit des moyens de réaliser des objectifs communs.

La question qui se pose est celle d'apprécier la nouveauté de ces axes de partenariat par rapport à la Stratégie Commune Europe-Afrique, déjà adoptée en 2007 et les cinq Sommets UE-Afrique tenus jusqu'à cette date. Dans quelle mesure cette nouvelle initiative a une dimension politique avérée, reflétant une volonté réelle de dialogue et de mutualisation ? Ne constitue-t-elle pas, plutôt, le prolongement d'une dynamique, car les cinq partenariats « offerts » dans la nouvelle proposition de Stratégie reflètent directement le programme de travail et les priorités de la Commission européenne...pour l'Europe ? En quoi cette stratégie correspond-elle aux défis de l'Afrique: la transformation structurelle de ses économies ; l'impulsion donnée par le projet de Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) ; l'accès à l'emploi et la lutte contre les inégalités comme enjeu majeur en plus de la pauvreté, le renforcement des institutions et notamment de l'espace fiscal ; les infrastructures pour la connectivité et l'accès durable à la nourriture, à l'énergie, à l'eau ; l'adaptation au changement climatique ; la création d'un espace économique pour l'Afrique dans la mondialisation ? En quoi exprime-t-elle des enjeux communs, des intérêts convergents, un ordre des priorités partagé ?

#### 1.4. Un nouveau Partenariat pour répondre à un nouveau contexte

Les effets de la crise vont impacter les relations économiques et financières euro-africaines dans divers domaines : le ralentissement des activités dans les deux continents ; la déstabilisation des tissus économiques et la perturbation des chaînes d'approvisionnement et des courants d'échange entre les deux partenaires ; la dégradation du chômage, de la précarité sociale et de l'état de bien-être des populations ; la création de nouvelles tensions dans la mobilité humaine entre les deux continents ; la baisse des flux des transferts des migrants, des revenus du tourisme et des exportations de matières premières et la déstabilisation des balances des paiements....La crise systémique produira vraisemblablement une redistribution des cartes de puissance et d'influence. Le paradigme des relations entre les deux partenaires est remis en cause. Le revisiter, le réviser, c'est lui donner un nouveau souffle le réconciliant avec ce qui fait son souffle : un partenariat avec l'Afrique plutôt qu'un partenariat pour l'Afrique.

Le choc de la pandémie est inédit dans l'histoire. Il est brutal et global. Il n'a épargné aucun pays, aucune économie, aucune société. Il bouleverse les modes de production, de consommation et d'échanges. Il impactera les relations internationales et régionales de l'économie-monde. L'Europe, comme l'Afrique, ont vécu à des degrés différents les affres de cette crise. Elles déploient leurs énergies pour en maîtriser les incertitudes, gérer les impacts économiques et sociaux et dessiner les voies de sortie de crise.

Dans cet environnement complexe et incertain, l'Afrique et l'Europe devront, plus que jamais, mettre à profit cette conjoncture particulière pour unir leurs forces de façon à agir ensemble pour surmonter cette crise et réaffirmer leur volonté de rénover leur partenariat en vue de répondre aux aspirations de leurs populations. C'est, donc, le moment opportun pour définir conjointement un nouveau modèle de partenariat ancré sur les besoins des deux continents et refondant les objectifs, le contenu, les processus de prise de décision et les modalités de mise en œuvre de ce partenariat.

La refonte du Partenariat nécessite de mener une réflexion approfondie sur les leçons à

tirer de cette crise, en vue de renforcer les acquis de l'action conjointe des deux parties et d'adapter son profil aux enjeux d'aujourd'hui et de demain. Le Sommet d'octobre 2020 sur le Partenariat sera l'occasion d'évaluer la trajectoire des relations entre les deux continents depuis le lancement de la Stratégie-conjointe, de mesurer l'effectivité des engagements pris lors du dernier sommet d'Abidjan, de débattre des principes, de la démarche, des priorités et des initiatives de rénovation.

Face au défi de la Covid-19 et aux grands défis du partenariat : les risques sanitaire et climatique, l'évolution des chaînes de valeur et la révolution numérique, les enjeux de la migration, de la paix et la sécurité etc., l'Union européenne et l'Afrique devraient trouver les moyens d'adapter leurs relations partenariales pour faire converger leurs intérêts réciproques.

Les deux Partenaires ne peuvent pas se permettre de reproduire les mêmes pratiques, les mêmes procédures, les mêmes de financement identiques. Ils ne peuvent pas davantage choisir la voie de se tourner le dos ou du repli sur des intérêts strictement nationaux. Les deux partenaires auront à faire preuve de plus d'audace que par le passé, pour dégager la voie qui assure un avenir commun aux relations entre les deux ensembles et proposer des initiatives qui reflètent cette volonté commune. La seule voie qu'imposent les circonstances est celle de la refondation d'un partenariat solidaire et orienté vers la sécurité humaine.

### 1.5. Pour une nouvelle conception du partenariat : les impératifs stratégiques

La crise liée à la pandémie devra, donc, conduire l'Europe et l'Afrique à une reconstruction du Partenariat. Pour emprunter un tournant, le récit et l'action du Partenariat Euro-africain devraient être construits sur deux principes fondateurs : i) la sécurité humaine au service du développement, ii) la solidarité au service d'une interdépendance équilibrée :

#### L'impératif de la sécurité humaine comme réponse à une crise complexe

La crise en cours met en danger, aussi bien la sécurité humaine des populations européennes que celles africaines. Au moment où le monde connaît une crise profonde, le concept de sécurité humaine offre au partenariat Euro-africain de nouvelles pistes de réflexion et d'action.

Le nouveau Partenariat doit garantir la sécurité humaine comme fondement moral et cadre opérationnel de l'ensemble des interventions pour aider les partenaires, en Europe comme en Afrique, « à cerner les problèmes communs et généralisés qui compromettent la survie, les moyens de subsistance et la dignité de leurs populations et à y remédier » (Résolution 66/290 de l'Assemblée générale des Nations unies du 10 septembre 2012). Si la sécurité humaine reste de la seule responsabilité de chaque Etat, tant en Europe qu'en Afrique, un consensus semble se dégager -malgré la grande diversité des perceptions du risque et de la précaution et l'hétérogénéité des modèles de développement adoptés - sur cet impératif. La sécurité humaine devient un des déterminants de la prospérité et de la résilience sociale ainsi qu'un domaine d'action des processus d'intégration dans les deux Continents.

La santé, l'alimentation, le climat, l'éducation-emploi et l'innovation, mais aussi la

gouvernance et la démocratie, sont ainsi susceptibles de s'imposer comme les grandes composantes du pilier de la sécurité humaine. La santé avant tout, bien évidemment, mais aussi la sécurité alimentaire (avec plusieurs pays en Afrique qui commencent à avoir des problèmes sérieux d'accès aux aliments de base) et, en relation avec la crise environnementale et les effets du changement climatique, l'accès à l'énergie. Le nouveau Partenariat doit garantir la sécurité humaine comme fondement moral et opérationnel de toute autre intervention.

### **L'impératif de solidarité par la construction d'une interdépendance équilibrée du Partenariat.**

Les questions de sécurité humaine (santé, sécurité alimentaire, climat-environnement) interpellent les acteurs sur les priorités des relations entre l'Europe et l'Afrique ; les réponses communes à ces questionnements seraient l'annonce de la reconstruction du partenariat sur une démarche qui ferait de la solidarité sa finalité première.

La sécurité humaine est, aujourd'hui, une dimension essentielle de la sécurité internationale. Face aux risques globaux, la sécurité humaine est, par nature, une sécurité de solidarité et d'interdépendance, qui doit conjuguer un exercice responsable de la souveraineté et un multilatéralisme coopératif et fonctionnel. Cette notion, plus que jamais pertinente dans le domaine sanitaire (médicaments, matériel médical...) ou dans d'autres secteurs d'importance vitale (alimentation, énergie, télécommunications...), devra aussi être étendue aux domaines de la mobilité humaine, de la paix et du financement.

Au-delà de cadres paternalistes appelant à des Plans Marshall (à l'image de ce qui est demandé par les pays du sud de l'Europe aux pays du nord de l'Europe), il faut imaginer une stratégie commune de sortie de la crise où les ressources des deux parties (les ressources en capital et en capacité institutionnelle de l'Europe comme les ressources naturelles et humaines de l'Afrique) soient mobilisées et gérées sur la base des intérêts mutuels, plutôt qu'en référence à une approche de l'aide. C'est dans l'interdépendance que les aspirations vers une plus grande autonomie stratégique, qui se dessinent comme réaction à cette crise, peuvent mieux s'inscrire et se matérialiser. S'il y a une leçon à tirer de la crise de la Covid-19, comme du processus du changement climatique, de la dégradation écologique et des crises géopolitiques dans les dernières 30 années, c'est celle de l'interdépendance des nations et des ensembles régionaux. La reconstitution des chaînes de valeur mondiales et régionales, les migrations, la sécurité et la paix se déploient et se restructurent comme autant de vecteurs de cette interdépendance qui demeure une réalité incontournable et perdurera comme le socle du Partenariat.

Répondre à ces deux impératifs suppose de faire ressortir les convergences des deux partenaires sur les questions stratégiques qui constituent la matrice de leurs relations et les décliner en lignes d'action concrètes.

## **II. Les axes de rénovation du partenariat**

Dix axes s'imposent en ce moment de crise et de questionnement de l'existant, pour une refonte du partenariat Afrique-Europe qui répond aux impératifs stratégiques déclinés ci-dessus :

## 2.1 Un Partenariat qui renforce la dimension stratégique de la sécurité sanitaire

L'Europe et l'Afrique devraient définir une réponse à la crise actuelle et anticiper les futures crises sanitaires, en mettant en place une nouvelle approche de partenariat sanitaire qui promeut des plans de prévention et de riposte face aux futures épidémies et développe les capacités de l'Afrique dans la production des biens médicaux. La situation sanitaire et sociale de l'Afrique est préoccupante : enjeux démographiques, taux importants de mortalité maternelle et infantile, prévalence du VIH/sida, montée en puissance des maladies non transmissibles, etc... La pandémie du Coronavirus met actuellement à rude épreuve les systèmes de santé africains. Cette situation met en évidence les conséquences de la dépendance de l'Afrique à l'égard des génériques finis et des principes pharmaceutiques actifs (API) importés.

L'un des principaux objectifs de l'Afrique consiste à élargir l'accès à des services de soins de santé de qualité pour tous. L'accès à l'aide mondiale en faveur de la santé est complexe, du fait de sa mobilisation au travers de nouveaux mécanismes de financement : les partenariats public-privé mondiaux ou les financements dits innovants. L'efficacité de cette aide passe par une allocation plus rationnelle des financements qui serait davantage fondée sur des critères plus objectifs, comme les données épidémiologiques, l'efficacité des interventions choisies, les données de population, etc. Cette situation nécessite de mettre en place des initiatives pour améliorer la couverture et l'accès à des services de santé durables et résilients et renforcer les capacités de détection, de prévention d'épidémies et de réponse aux situations d'urgence. Elle nécessite, aussi, des initiatives pour le développement des ressources humaines pour la santé et la fabrication pharmaceutique locale.

Cet ensemble de réponses doit être soutenu par le partenariat dans un plan coordonné et efficace répondant aux principes de conscience collective et de responsabilité partagée. L'Union africaine a créé une institution chef de file (Centre africain de prévention et de lutte contre les maladies (CDC-Afrique)) pour aider les pays africains à prévenir les flambées épidémiques, en améliorant la prévention, la détection et la riposte face aux menaces pour la santé publique sur le continent. Le renforcement des capacités et des moyens des partenariats avec les institutions de santé publique en Afrique permettra de renforcer la détection des menaces et les flambées épidémiques de maladies et d'y riposter de manière rapide et efficace

## 2.2 Un partenariat qui assure la souveraineté alimentaire

Les systèmes agricoles africains sont exposés à des risques exogènes liés aux changements climatiques et à d'autres facteurs environnementaux. Les Etats africains sont tenus dans le cadre du PDDAA (Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique) de garantir la souveraineté alimentaire par des investissements adéquats en vue i) d'accroître les revenus agricoles, ii) réduire la malnutrition et iii) renforcer la durabilité de la production agricole et l'utilisation des ressources naturelles.

L'UE souhaite soutenir les pratiques respectueuses de l'environnement et prendre en compte les préoccupations en matière de biodiversité, tout en encourageant la production locale. L'UA pilote la mise en œuvre d'initiatives qui renforceraient la résilience des

communautés et des écosystèmes sur les terres arides d'Afrique en luttant contre la dégradation des terres, la désertification, la perte de biodiversité. Ce sont là, des domaines où la convergence des intérêts peut se traduire par des projets et actions communs.

L'agriculture familiale demeure le meilleur levier sur lequel peuvent s'appuyer les pays africains pour une transition vers des systèmes alimentaires écologiquement durables, socialement justes. L'agro-écologie offre une approche qui permet d'atténuer les effets négatifs du changement climatique, contribuer à la résilience des communautés. La mise en place d'un partenariat devrait reposer sur un plan d'action qui pourrait s'appuyer sur deux leviers : i) la reconquête des marchés intérieurs par une souveraineté alimentaire mieux assumée réduisant la facture alimentaire; ii) la solidarité Nord-Sud et Sud-Sud, par des dispositifs de co-développement et de sécurisation des approvisionnements.

### 2.3 Un partenariat qui accélère les transitions écologique et énergétique

L'Europe et l'Afrique ont pris des engagements internationaux en faveur d'une transition écologique efficace et équitable. La menace pressante qui pèse sur la réalisation d'un développement durable à l'échelle planétaire engage l'UA et l'UE<sup>1</sup> à accroître leurs efforts respectifs en faveur de la résilience environnementale, de l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, la gestion et la diminution des risques de catastrophes, et de la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes, la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles et le trafic d'espèces sauvages.

Pour l'Europe, les défis du changement climatique se résument à la maîtrise des niveaux d'émissions polluantes, la promotion des énergies renouvelables et le recyclage des déchets. Elle augmente ses objectifs en matière de réduction des émissions CO<sub>2</sub> pour 2030. L'Europe travaille pour la mise en place d'un futur ETS<sup>2</sup> européen pour tous les secteurs incluant des cibles et/ou des conditionnalités en matière de climat et d'environnement. La proposition annoncée par la Commission concernant un mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières (instaurer une taxe carbone européenne aux frontières) risque d'être une barrière aux échanges et de pénaliser les flux des importations africaines, si elles ne sont pas en conformité avec les règles de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

Pour l'Afrique, en revanche, les risques liés à la sécheresse et la désertification sont une réalité quotidienne pour les populations et remettent en question leur mode de vie, leurs perspectives économiques ainsi que leur sécurité humaine. Les pays africains sont particulièrement vulnérables face au changement climatique, ce qui risque de compromettre les progrès en cours en matière de développement durable. Pour atteindre les objectifs de développement durable, l'UE et l'Afrique doivent donner la priorité aux voies de développement à faible intensité de carbone si l'on veut que le Continent maintienne le cap sur l'objectif de température issu de l'Accord de Paris. Les deux partenaires devraient privilégier la promotion des investissements dans cette transition (transport, logement, industrie, agriculture...) réduire la pression sur le capital

---

1. L'UE et l'UA s'engagent à mettre pleinement en œuvre l'Accord de Paris, et ce en tant que parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

2. ETS : Emission Trading Schema ou EUETS (European Union Emission Trading Schema. En français : Le Système communautaire d'Echanges des Quotas d'Emissions (SCEQE).

naturel développer l'économie circulaire pour mettre en place un secteur des matières premières responsable et des chaînes de valeur industrielles propres et dotées de normes environnementales et climatiques élevées.

L'un des plus anciens partenariats dans le cadre de la stratégie commune Afrique-UE (il remonte à 2007) est le partenariat Afrique-UE pour l'énergie (PAEE). Le cadre à long terme tracé pour le dialogue stratégique entre l'Afrique et l'UE dans ce domaine a participé à la définition de priorités politiques et au développement de programmes conjoints sur les principaux thèmes et défis énergétiques du 21<sup>e</sup> siècle. L'amélioration de l'accès à une énergie à la fois sécurisée, abordable et durable sur les deux continents est l'objectif essentiel. Le partenariat devrait mettre l'accent sur l'accroissement des investissements dans les infrastructures énergétiques en Afrique, notamment les énergies renouvelables<sup>3</sup>, la définition des opportunités de réseautage entre l'Europe et l'Afrique. Il devrait encourager une coopération structurée entre les deux Continents sur les thèmes énergétiques d'importance stratégique mutuelle, permettant ainsi à l'Afrique et à l'Europe de développer, à la fois une vision partagée et des approches et actions politiques communes.

## 2.4 Un Partenariat qui soutient la transformation numérique

Le Sommet bilatéral Europe-Afrique de Vienne<sup>4</sup> a tracé les orientations de la coopération entre les deux Continents en matière d'économie numérique, de création des synergies entre les nombreuses initiatives déjà existantes et de contribution à la réalisation d'un marché unique numérique africain. Les objectifs communs portent essentiellement sur quatre domaines : le haut débit à un prix abordable, les compétences à l'ère numérique, l'entrepreneuriat numérique, ainsi que les services en ligne et l'économie fondée sur les données.

La crise de la Covid-19 a accéléré la transition numérique en ouvrant la voie de la transformation des tendances ayant émergé pendant la crise en un progrès numérique durable. L'Europe et l'Afrique doivent participer à cette transformation, en faisant la promotion de l'usage du digital dans la formation du capital humain.

La digitalisation est le nouveau multiplicateur des capacités individuelles et collectives, le système sanguin du processus de développement facilitant l'éducation, l'accès à la connaissance et aux marchés et la suppression des obstacles physiques au développement. Elle présuppose une infrastructure, un réseau de prestataires de services et un accès universel par la population. Si la transformation numérique est en pleine évolution, l'Afrique fait encore face à des difficultés pour tirer pleinement parti des technologies numériques. Seuls 25 % des Africains utilisent actuellement l'internet et 76% de la population ont un abonnement de téléphonie mobile ; et le taux de pénétration de la 4G sur le Continent est encore faible. L'Afrique est toujours à la traîne, par exemple en termes de disponibilité d'un accès à haut débit disponible et à un prix

---

3. Le Comité de pilotage du PAEE – actuellement composé de la Commission européenne, de la Commission de l'Union africaine (CUA), du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de l'Égypte, de l'Allemagne et de l'Italie, a confié à la Facilité de dialogue et de partenariat de l'Initiative de l'UE pour l'énergie (EUEI PDF) la mission d'assurer le secrétariat du PAEE.

4. En décembre, 2018 à l'occasion du Sommet de Vienne, a été présentée une proposition complète de partenariat pour l'économie numérique fondé sur les aspirations communes de l'Afrique et de l'Europe. Un partenariat reposant sur le dialogue, tirant les enseignements des réalisations et des expériences des uns et des autres, et axé sur une transformation numérique au profit des citoyens, se traduisant par des marchés interconnectés, des créations d'emplois et la protection des droits de nos peuples. Le rapport est rédigé avec l'aide des membres du groupe de travail sur l'économie numérique (DETF) et de leurs experts.

abordable. L'Initiative de politique et de régulation pour l'Afrique numérique (PRIDA) vise à promouvoir un haut débit universellement accessible et abordable sur l'ensemble du continent pour libérer le potentiel futur des services basés sur l'internet.

La Commission européenne s'est engagée à créer une Europe adaptée à l'ère numérique. Dans le cadre de son action extérieure, elle propose de coopérer avec l'Afrique afin de promouvoir et de valoriser la transformation numérique en Afrique et de garantir l'accès à des services numériques sûrs et abordables. Les deux partenaires cherchent à favoriser une plus grande mobilisation multipartite sur la question de la transformation numérique, à appliquer les recommandations stratégiques et les mesures proposées, en adéquation avec leurs politiques et leurs initiatives en matière de transformation numérique, à orienter la programmation des fonds européens d'aide au développement à venir ainsi que la coopération Afrique-Europe en matière d'économie numérique, à la création de synergies entre les nombreuses initiatives qui existent déjà et servira l'ambition d'un marché unique numérique africain<sup>5</sup>.

Le digital devrait être placé au cœur de l'action de la nouvelle coopération. Le partenariat doit assurer l'équité et la confiance dans la transformation numérique, en appuyant les efforts visant à développer des infrastructures sûres et fiables, une régulation juste pour les plateformes numériques ainsi qu'un cadre favorable au développement de champs de recherche nouveaux, comme l'intelligence artificielle.

## 2.5 Un partenariat qui appuie l'innovation

Le dialogue politique UE-Afrique de haut niveau (HLPD) sur les sciences et technologies et l'innovation remonte au 2e Sommet UE-Afrique à Tripoli en 2010. Des priorités de long terme ont été formulées, financées, gérées et mises en œuvre conjointement par la Commission européenne, la Commission de l'Union africaine, les États membres de l'UE et les pays africains. Des feuilles de route pour un partenariat en matière de recherche et d'innovation visant la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que l'agriculture durable le changement climatique et l'énergie ont été adoptées.

L'UA place (à travers la Stratégie de la science, de la technologie et de l'innovation pour l'Afrique (STISA)) la science, la technologie et l'innovation au cœur du développement socioéconomique de l'Afrique. Les piliers de la stratégie offrent des potentiels de partenariat dans la construction et/ou l'amélioration des infrastructures de recherche ; l'amélioration des compétences professionnelles et techniques ; la promotion de l'entrepreneuriat et de l'innovation ; la création d'un environnement propice au développement de la science, de la technologie et de l'innovation sur le continent africain.

La Stratégie pour l'espace extra-atmosphérique est un projet prioritaire de l'UA qui vise à renforcer l'utilisation de l'espace extra atmosphérique de l'Afrique pour soutenir son développement. Il revêt une importance cruciale pour le développement de l'Afrique dans tous les domaines : agriculture, gestion des catastrophes, télédétection, prévisions climatiques, banques et finances, ainsi que dans les domaines de la défense et de la sécurité. Le partenariat euro-africain peut contribuer à accélérer l'accès de l'Afrique aux produits des technologies spatiales. Les nouveaux développements dans le domaine

---

5. Commission européenne. Nouveau Partenariat Afrique-Europe pour l'économie numérique. Accélérer la réalisation des objectifs de développement durable. Rapport du Groupe de travail UA-UE sur l'économie numérique (DEFT-UE-UA).

des technologies satellitaires les rendent accessibles aux pays africains et des politiques et stratégies appropriées sont nécessaires pour développer un marché régional des produits spatiaux en Afrique.

## 2.6 Un partenariat qui valorise le capital humain africain

L'éducation et la création d'emploi comme vecteurs d'insertion des jeunes doivent être au centre du Partenariat. L'UA cherche à travers la Stratégie continentale d'éducation pour l'Afrique (CESA) à réorienter les systèmes d'éducation et de formation de l'Afrique, afin de répondre aux besoins en matière de connaissances, de compétences, de qualifications, d'innovation et de créativité. Il est possible dans le cadre de cette stratégie d'initier des actions de partenariat pour revitaliser la profession enseignante, exploiter la capacité des TIC ; étendre l'accès à une éducation de qualité ; assurer l'acquisition des connaissances et des compétences requises pour accélérer les processus conduisant à la parité et à l'équité des genres.

L'Université panafricaine (UPA) a été créée par l'Union africaine pour renforcer l'enseignement supérieur et la recherche en Afrique, améliorer la qualité de l'éducation, la collaboration intra-africaine ainsi que l'innovation et d'établir des liens avec le secteur industriel et social. La diversité des domaines thématiques de l'Université hébergés dans des universités à travers les cinq régions géographiques de l'Afrique comme offrent autant de points d'ancrage de partenariat avec les universités européennes.

Le projet Université virtuelle et électronique africaine développe des ressources libres, à distance et en ligne (ODEL) pour offrir aux étudiants un accès garanti à l'Université de partout et à tout moment. La diversité des domaines thématiques de l'Université, hébergés dans des universités à travers les cinq régions géographiques de l'Afrique, offrent autant de points d'ancrage de partenariat avec les universités européennes.

Le Programme de mobilité universitaire en Afrique, une initiative entreprise par la Commission de l'Union Africaine (CUA), en collaboration avec l'Agence exécutive de la Commission européenne, facilite la mobilité des étudiants et du personnel universitaire en vue de renforcer la reconnaissance des qualifications et la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur de différents pays et de différentes régions du continent.

## 2.7 Un partenariat qui contribue à une transformation structurelle de l'Afrique et à son insertion dans les chaînes de valeur mondiales et régionales

Le nouveau Partenariat doit aspirer à être un modèle du co-développement durable résilient qui donne un nouvel élan aux échanges entre les deux partenaires. Un nouveau départ est nécessaire dans ce domaine pour tenir compte de l'expérience décevante des accords de libre-échange et des Accords de Partenariat entre l'UE et les pays africains, ainsi que de la nouvelle réalité de la Zone de libre-échange continentale. Les besoins de développement, la libéralisation asymétrique et la préférence régionale sont des pierres angulaires sur lesquelles il faudrait bâtir la nouvelle architecture du commerce de biens et services dans la région. La promotion des investissements conjoints faciliterait la connexion des systèmes productifs des deux partenaires et l'intégration productive

dans une perspective de mise en cohérence des stratégies des partenaires dans le système des chaînes de valeur mondiales et régionales

La transformation structurelle figure parmi les engagements à promouvoir dans les relations de l'UE et l'Afrique. La stimulation d'une croissance inclusive et durable et la création des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, surtout pour les jeunes et les femmes, en sont les principaux objectifs. Le moyen pour y parvenir est le soutien au développement du secteur privé et des petites et moyennes entreprises, en attirant des investissements durables et responsables, ainsi que le soutien à l'intégration économique continentale.

La transformation structurelle passe par l'adoption de politiques industrielles dynamiques. Il est impératif que les pays africains définissent leurs propres priorités stratégiques et coordonnent avec leurs partenaires régionaux des programmes de soutien à l'industrialisation du continent. Investir dans les secteurs, tels que l'agriculture, l'agro-industrie, le secteur manufacturier, l'économie bleue, l'énergie durable et la digitalisation, présente le plus fort potentiel pour le développement durable et la création d'emplois durables.

L'UA a élaboré des cadres continentaux et des projets phares visant à valoriser les produits de base africains et à créer un marché plus vaste pour les biens et services africains. Il en est ainsi de « La Vision minière africaine (VMA) qui vise à promouvoir la transparence, la responsabilité sociale et la conformité fiscale dans l'industrie extractive. Il en est de même de la Stratégie continentale sur les produits de base qui met en œuvre des programmes qui permettront aux pays africains de s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales et de promouvoir une diversification verticale et horizontale et le développement du contenu local. Parmi les autres cadres continentaux, figure le Plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain (BIAT)<sup>6</sup>. Enfin, l'initiative phare, la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF), se donne comme ambition la circulation des biens et services sans restriction entre les États membres de l'UA.

Ces initiatives de l'UA sont considérées comme essentielles pour stimuler les investissements et la mutualisation des ressources africaines, renforcer la transformation structurelle et le développement des chaînes de valeur régionales, d'accroître les possibilités d'emploi, de renforcer la sécurité alimentaire par la réduction des barrières commerciales sur les produits agricoles et d'améliorer la compétitivité des produits industriels africains, en tirant parti des économies d'échelle d'un marché à l'échelle du continent.

Des initiatives de partenariat industriel seraient utiles pour favoriser l'harmonisation des normes de production, le renforcement de l'assistance technique, le soutien à la qualité des produits et l'amélioration des infrastructures physiques (télécommunications, routes, ports, etc.) et techniques (Centres de transfert de technologie, de soutien à la mise à niveau des tissus industriels) afin de rapprocher les acteurs des deux continents dans la perspective d'établir des réseaux de production entre les deux partenaires.

## 2.8 Un Partenariat qui répond au défi de la mobilité et de la gestion des

---

6. Action Plan for boosting Intra African Trade (BIAT). Voir Commission économique africaine : Intensification du commerce intra africain ? Janvier 2012. Addis Abeba.

## migrations

La promotion d'une approche constructive et multidimensionnelle de la migration, appuyant les cadres et les dialogues existants est l'un des soucis majeurs du partenariat UE-UA. Les deux partenaires soulignent l'importance d'une gestion de la migration dans un esprit de partenariat et de responsabilité partagée. Cette gestion devrait se faire dans le plein respect de la législation nationale et internationale et des obligations des droits de l'homme, afin de maximiser le potentiel de développement pour l'Afrique et pour l'Europe. La protection des personnes déplacées vulnérables demeure une priorité conjointe. Il s'avère, néanmoins, incontournable de remédier aux causes de la migration irrégulière et des déplacements forcés.

L'UA estime que si les principaux facteurs à l'origine des migrations sur le continent sont traités, les deux partenaires peuvent récolter les bénéfices des liens qui existent entre la migration et le développement. L'UA a élaboré des cadres continentaux (dont le Cadre de politique de migration pour l'Afrique (MPFA)<sup>7</sup> pour permettre à l'Afrique de mieux gérer les migrations prévues et en tirer profit à travers la formulation et la mise en œuvre de leurs propres politiques migratoires nationales et régionales, conformément à leurs priorités et ressources. Plusieurs domaines clés traités dans ce cadre, notamment : la gouvernance de la migration ; la migration de la main-d'œuvre et éducation ; l'implication de la diaspora ; la gouvernance des frontières ; la migration irrégulière ; le déplacement forcé ; la migration interne ; la migration et le commerce.

Depuis 2015, les pays de l'UE et les pays africains ont mis en place, dans le cadre du dialogue et de la coopération relevant des processus de La Valette, de Rabat et de Khartoum, une approche commune de la gestion des aspects extérieurs de la migration et de la mobilité. D'importants défis restent cependant à relever. En effet, c'est dans le cadre de la sécurité humaine que la question de la migration et la mobilité, intra-africaine comme globale, doit être revue. La protection des droits des migrants doit être la base morale du droit des États à décider de leur politique migratoire et, donc, le droit d'entrée et d'établissement dans leur territoire, y compris au retour des migrants irréguliers. C'est au croisement entre la priorité à la sécurité humaine et une révision du paradigme et des modalités de mise en œuvre de la coopération au développement qu'il sera possible de combiner la lutte contre les causes profondes des migrations, la gestion des mouvements migratoires et l'aspiration des citoyens et les pays africains à une vie meilleure et au développement. Une vision holistique qui inscrit la migration dans le processus de développement et de globalisation devrait être élaborée. Une vision qui intègre dans le partenariat des possibilités de migration légale et de mobilité, prévoit des incitations financières équitables pour les pays d'origine pour la réadmission de ses nationaux pour compenser la perte de transferts potentiels, aborde la question de la compensation pour la fuite de cerveaux pour les pays qui perdent une partie de leur capital humain au profit des pays de destination et associe les pays d'origine aux politiques d'intégration des migrants dans les pays de destination.

### 2.9 Un Partenariat qui garantit la paix et la sécurité

7. Migration Policy Framework for Africa. Voir Union Africaine : Cadre de Politique migratoire pour l'Afrique révisée et Plan d'action. 2018-2030. Vers une Afrique pacifique, prospère et intégrée. Synthèse. Mai 2018. Addis Abeba

La paix, la sécurité, la bonne gouvernance sont essentielles pour la sécurité et la prospérité des partenaires. L'Union Africaine et l'Union européenne (UE) sont confrontées à des défis communs et à de nouvelles menaces qui impactent la stabilité des deux Continents. Garantir un environnement pacifique est un objectif stratégique en matière de paix et de sécurité. La coopération et le partenariat devraient, aussi, être renforcés pour relever d'autres défis en matière de paix et de sécurité, tels que la traite des êtres humains, les enfants soldats, la prolifération et l'utilisation des armes légères, l'exploitation illégale des ressources naturelles et l'insécurité maritime.

L'UE et l'UA admettent que « renforcer la résilience, la paix, la sécurité et la gouvernance », sont des engagements étroitement liés. Dans cette perspective, le dialogue, la coopération institutionnelle et la coordination des initiatives sont importants pour relever les défis en matière de paix et de sécurité. Cet objectif exige que l'UE et l'UA convergent dans leur vision sur les questions de paix et de la sécurité dans le Continent, notamment la prévention des conflits, la gestion des crises et la reconstruction et le développement post-conflit.

Le défi pour l'UA est de parvenir à s'approprier les réponses africaines aux conflits violents sur tout le Continent. Pour pouvoir s'engager efficacement dans ce partenariat, l'UA est appelée à revisiter l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) pour redéfinir sa propre doctrine sur la paix et la sécurité. Une doctrine qui reflète son autonomie et renforce ses capacités endogènes. L'UA devrait, en outre, opérationnaliser ses attributions prescrites par ses Traités, ce qui lui permettrait de négocier avec ses partenaires les objectifs qu'elle se donne et d'affirmer l'autonomie de ses financements.

Le défi pour l'UA est aussi de parvenir à renforcer son implication dans la résolution des conflits sur le Continent. Le renforcement de ses capacités stratégiques et opérationnelles devrait lui permettre de mieux intervenir dans les processus de médiation, de prévention et d'agir dans les conflits de basse tension. La mise en œuvre du Fonds pour la Paix, longtemps inactif, devrait permettre à l'UA de financer ses initiatives en faveur de la paix sur le Continent, sans être tributaire des pays donateurs. D'autres mécanismes pourraient être mis en place pour financer les opérations plus onéreuses de maintien de la paix ou de reconstruction des États. La question du financement pérenne et prévisible du maintien de la paix reste, néanmoins, un défi majeur dans le contexte actuel de la baisse des contributions des Etats-Unis dans le Système des Nations unies. Il est nécessaire pour l'Afrique d'agir pour garantir l'autonomie de financement de sa défense, tout en assurant une traçabilité et une transparence dans la gestion de ses interventions. Les Etats membres devraient contribuer au renforcement de cette approche à travers une plus grande volonté politique.

Certes, l'UE soutient le fonctionnement des différents éléments de l'APSA, comme la Force africaine en Attente, le système continental d'alerte précoce, etc... Le Fonds de paix pour l'Afrique complète le partenariat Afrique-UE en matière de paix et de sécurité. Les institutions africaines qui participent à ces opérations doivent pouvoir s'appuyer sur des structures solides et des ressources suffisantes pour relever efficacement les défis qui se présentent sur le terrain. La relation entre l'UA, qui a la responsabilité principale de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, et les Communautés économiques régionales (CER)/Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits constitue une composante essentielle de la réussite de l'APSA. Elle nécessite un renforcement des capacités de planification et de gestion de la

Commission de l'UA et des CER pour mieux opérationnaliser le principe de subsidiarité dans les interventions. L'APF<sup>8</sup> est le seul instrument apportant un soutien à court et à long termes aux efforts de l'UA et des Communautés économiques régionales (CER)/ des mécanismes régionaux (MR) en matière de prévention et de gestion des conflits. C'est l'instrument pour mettre en œuvre une approche intégrée pour les crises et conflits violents, notamment en tenant compte des liens entre les enjeux de développement et les enjeux humanitaires.

Garantir un environnement pacifique est un objectif stratégique en matière de paix et de sécurité. La coopération et le partenariat devraient aussi être renforcés pour relever d'autres défis en matière de paix et de sécurité tels que la traite des êtres humains, les enfants soldats, la prolifération et l'utilisation des armes légères, l'exploitation illégale des ressources naturelles et l'insécurité maritime

L'UE et l'UA admettent que « renforcer la résilience, la paix, la sécurité et la gouvernance », sont des engagements étroitement liés. Dans cette perspective, le dialogue, la coopération institutionnelle et la coordination des initiatives sont importants pour relever les défis en matière de paix et de sécurité. Cet objectif exige que l'UE et l'UA convergent dans leur vision sur les questions de paix et de la sécurité dans le Continent, notamment la prévention des conflits, la gestion des crises et la reconstruction et le développement post-conflit.

## 2.10. Un Partenariat qui promeut la bonne gouvernance et la démocratie

En Afrique, la transition démocratique se construit sur des bases fragiles. Les différentes difficultés économiques, sociales et politiques entravent la gouvernance démocratique. La corruption endémique, les détournements de fonds publics et la mauvaise gestion des abondantes ressources naturelles, placent la région à la traîne dans les classements des indicateurs internationaux de bonne gouvernance.

Malgré l'adoption de Constitutions modernes qui intègrent les principes universels du respect de l'Etat de droit, malgré la tenue d'élections libres, nombreux sont les pays africains qui souffrent des défis du manque de représentativité et d'inclusion dans la gouvernance. La montée de l'extrémisme à caractère ethnique ou religieux de groupes sécessionnistes est, en partie, une conséquence directe de l'exclusion de la participation politique de nombreux segments de la société. Beaucoup reste à faire pour assurer l'indépendance de la Justice, garantir le respect de l'Etat de droit, disposer de politiques inclusives qui permettent aux partis d'opposition et aux groupes marginalisés, comme les femmes, les jeunes, les minorités ethniques et religieuses, de faire entendre leur voix afin de favoriser la participation citoyenne à la gouvernance dans la région.

Il est généralement admis, aujourd'hui, que la démocratie et les mutations socioéconomiques sont inextricablement liées. Pour optimiser et resserrer les liens entre la transition démocratique et les changements socio-économiques, les pays africains doivent développer des politiques économiques autonomes, adaptées à la situation et au contexte qui leur sont particuliers, encourager de façon proactive les citoyens à contrôler l'usage des ressources naturelles et économiques. L'UA et les CER

8. L'African Peace Facility : Facilité de Soutien à la Paix

pourraient non seulement faire pression sur les pays pour les amener à adopter les nombreux instruments existants relatifs à la bonne gouvernance et au respect de l'Etat de droit, mais qu'ils pourraient, également, faire le suivi des évolutions institutionnelles et préconiser les actions correctives à entreprendre pour contribuer à promouvoir des systèmes démocratiques durables. Dans le cadre du nouveau Partenariat, l'UE et l'UA devraient s'engager en faveur d'un partenariat centré sur les personnes, permettant aux citoyens de participer au développement social, économique et politique grâce à des institutions leur donnant accès à des services publics efficaces.

### III. Des instruments rénovés pour un Partenariat renouvelé

Pour assurer l'efficacité de ces domaines d'action et rénovation du Partenariat, il est inévitable d'aborder une révision des instruments du Partenariat, notamment dans trois domaines :

#### Un cadre institutionnel adapté au Partenariat

Diverses études et analyses entreprises sur l'UA ont montré que cette Organisation fait face à plusieurs défis majeurs: i) l'UA est très fragmentée et compte trop de domaines d'intervention; ii) la structure complexe de l'UA et ses capacités de gestion limitées conduisent à des méthodes de travail inefficaces, à de mauvaises prises de décisions et à un manque de responsabilisation; iii) l'UA n'est ni financièrement indépendante ni autonome, comptant plutôt sur l'apport des partenaires pour une grande partie de son financement; v) la coordination entre l'UA et les CER est imparfaite.

En 2016, les dirigeants africains ont décidé que des réformes institutionnelles de l'Union africaine (UA) s'avéraient urgentes et nécessaires, étant donné le rôle que l'UA est censée jouer dans la réalisation de la vision de l'Agenda 2063 de l'Afrique, à savoir une croissance économique et un développement inclusifs<sup>9</sup>.

À la suite d'un examen des études ainsi que des consultations avec les États membres et diverses parties prenantes, l'équipe consultative sur les réformes a conclu que, pour réaliser les ambitions de l'Agenda 2063 et assurer une mise en œuvre efficace et effective de ses missions, l'UA doit se repositionner et s'assurer qu'elle dispose des capacités institutionnelles nécessaires, compte tenu de l'évolution des besoins économiques, politiques et sociaux du Continent. Les conclusions de ces consultations ont permis d'identifier cinq domaines prioritaires d'intervention pour la transformation de l'Union, nécessitant, par conséquent, des mesures urgentes, à savoir : i) l'UA doit se focaliser sur moins de domaines prioritaires de portée continentale ; ii) il s'est avéré nécessaire de revoir la structure et les activités de l'UA et d'assurer la réorganisation institutionnelle pour une meilleure prestation des services ; iii) l'UA doit être en phase avec les citoyens africains ; iv) l'UA doit devenir efficace et efficiente au plan opérationnel dans l'accomplissement de ses missions ; v) l'UA doit identifier et mettre en œuvre un financement durable pour ses programmes et réduire la dépendance excessive vis-à-vis des partenaires au développement. Elle doit, aussi, réorganiser ses institutions afin de répondre aux priorités continentales, assurer une meilleure répartition du travail entre sa Commission, l'ex-

9. Le Président du Rwanda, Paul Kagame, a été mandaté par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union, en juillet 2016, pour conduire le processus.

Nepad<sup>10</sup>, les Organisations régionales (CEDEAO, SADC, IGAD, etc.) et les États.

Afin d'assurer la mise en œuvre des recommandations relatives à ces réformes institutionnelles, il a été proposé que l'UA mette en place des mécanismes de supervision de haut niveau concernant le processus de réforme, qu'elle crée une Unité au sein de la Commission chargée de piloter la mise en œuvre de ces réformes et qu'elle mette au point un mécanisme contraignant pour en assurer la mise en œuvre.

La mise en œuvre des réformes institutionnelles de l'Union africaine s'avère urgente et nécessaire, En vue d'assurer une mise en œuvre efficace et effective de ses missions, l'UA doit se repositionner et s'assurer qu'elle dispose des capacités institutionnelles nécessaires compte tenu de l'évolution des besoins économiques, politiques et sociaux du continent. La mise en œuvre des réformes institutionnelles de l'Union africaine (UA) s'avère urgente et nécessaire, étant donné le rôle que l'UA est censée jouer dans l'élaboration et la conduite du partenariat et la réalisation des ambitions du continent, notamment une croissance économique et un développement inclusifs de l'Afrique figurant dans l'Agenda 2063 de l'Afrique.

Les réformes adoptées lors du 11e Sommet extraordinaire de l'Union africaine (18 novembre 2011 à Addis-Abeba), doivent notamment permettre de rendre l'Institution plus efficace et autonome. Il est attendu que la prochaine Commission qui sera élue en janvier-février 2021, aura une composition ramassée, paritaire et équilibrée entre les cinq régions. Le Commissaire sera doté de plus de pouvoir, en termes de gestion des ressources financières (budget) et humaines. L'Exécutif de l'Institution continentale aura la force et la légitimité suffisantes pour mettre en œuvre les décisions des sommets. En contrepartie de cette indépendance accrue, il devra dresser des objectifs précis et rendre compte de leur avancée aux sommets annuels et assurer la coordination entre l'UA et les communautés économiques régionales.

Si la réforme institutionnelle veut prouver son efficacité et sa sincérité, elle doit agir et mettre en œuvre des projets phares et des mesures emblématiques concrètes afin de convaincre les décideurs politiques, les entreprises et les citoyens que la réforme n'est pas seulement une campagne de communication, mais bel et bien une véritable initiative qui façonnera le fonctionnement de l'institution et sera le garant du succès des partenariats de l'Afrique pour les prochaines décennies. Les projets phares de cette nouvelle stratégie devraient être suffisamment conséquents pour être visibles et suffisamment concrets pour annoncer la réalisation des objectifs qu'elle se donne.

Le renforcement des capacités institutionnelles d'analyse, de proposition, de négociation et de suivi de l'Union africaine et ses États membres est une condition sans laquelle le Partenariat entre égaux est purement illusoire. Cela présuppose d'intégrer les 13 Communautés économiques régionales de l'Afrique dans une dynamique d'élaboration de la Stratégie de l'Union africaine avec l'Europe définissant les priorités communes aux pays africains, les périmètres de la coopération dans les différents domaines et les ressources propres et engagements que le continent est prêt à mobiliser dans le cadre du Partenariat. Cette stratégie commune est le premier pas pour avancer vers un Partenariat entre égaux.

---

10. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) est transformé en Agence de développement de l'Union africaine – Nepad.

Par ailleurs, les structures de la Commission européenne souffrent aussi de dysfonctionnements dans la coordination du Partenariat : les différentes directions générales et le Service européen d'Action extérieure sont dans un jeu de concurrence qui n'optimise pas les normes d'efficacité dans la définition des priorités et l'affectation des ressources. La mise en cohérence de ces structures réclame une définition plus précise de leurs prérogatives respectives, ce qui permettrait d'avoir plus de lisibilité et de visibilité sur les mécanismes de décision et les initiatives prises.

## Un partenariat qui mobilise des ressources financières et met en place des instruments de financement innovants

Bien que l'UE considère que la Stratégie conjointe comme le cadre politique de définition d'un partenariat politique avec l'Afrique, elle n'a pas su lui rattacher les moyens de mise en œuvre nécessaires, ce qui a limité son impact. L'UE et ses États membres sont, collectivement, le premier pourvoyeur d'aide publique au développement sur le Continent africain avec environ 22 milliards d'euros par an dédiés à des programmes mis en œuvre aux niveaux continental, régional et national. Seul 20% de ce montant est géré par la Commission européenne. La mise en œuvre de la Stratégie Conjointe Afrique-EU (SCAU) est soutenue par les deux principaux canaux mobilisés par l'UE.

Le Programme Panafricain (845 millions d'euros pour 2014-2020) est le premier programme de développement et de coopération de l'UE couvrant l'ensemble du Continent africain. Le soutien qu'il apporte cible les projets de portée transrégionale, continentale et globale dans des domaines d'intérêt commun. Il est, aussi, le principal instrument financier de l'Union européenne consacré au Partenariat stratégique Afrique-UE, concrètement au financement de l'UE pour la mise en œuvre de la Stratégie commune UE-Afrique (SCAU)<sup>11</sup>.

Dans sa première phase (2014-2017), le programme a engagé plus de 400 millions d'euros se concentrant sur cinq domaines prioritaires de la coopération entre l'Afrique et l'Union européenne, notamment : i) paix et sécurité ; ii) démocratie, bonne gouvernance et droits de l'homme ; iii) développement humain ; iv) développement et croissance durable et inclusif et intégration continentale ; v) questions globales et émergentes.

Dans sa seconde phase (2018-2020), d'un montant de 400 millions d'euros, le programme s'est concentré sur trois domaines prioritaires de la coopération entre l'Afrique et l'UE: i) dialogue politique et gouvernance panafricaine ; ii) éducation et compétences, recherche et technologie, iii) intégration économique continentale. Tout en contribuant à la mise en œuvre des priorités stratégiques identifiées lors du 5e Sommet, l'apport réel et la valeur ajoutée du Programme panafricain reposent sur i) la dimension continentale ou transrégionale des programmes dans des domaines allant de l'agriculture et de l'environnement durables à l'enseignement supérieur, aux TIC et à la recherche, ii) la consolidation des intérêts communs de l'Afrique et de l'UE et, par conséquent, du lien avec le Partenariat stratégique, iii) la complémentarité financière avec d'autres instruments, comme le Fonds européen de développement (FED), l'Instrument européen de voisinage (IEV) et les programmes thématiques de l'Instrument de coopération au développement (ICD).

La Facilité de soutien de la paix pour l'Afrique (plus de 2.7 milliards d'euros depuis 2004),

---

11. Lancé en 2014, le Programme panafricain, financé au titre de l'Instrument de coopération au développement de l'UE (ICD), est doté d'un budget de 845 millions d'euros pour la période 2014-2020.

de son côté, est l'instrument de l'UE pour appuyer les Opérations de Soutien à la Paix (OSP) sous commandement africain, la mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) et les initiatives menées au titre du Mécanisme de réaction rapide (MRR). Financé par le Fonds européen de développement (FED), l'APF permet aux institutions africaines d'apporter des « solutions africaines aux problèmes africains », en soutenant l'UA, les CER et les MR (Mécanismes régionaux) et d'autres organisations sous-régionales menant une opération en faveur de la paix et titulaires d'un mandat du Conseil pour la paix et la sécurité de l'Union africaine (CPS de l'UA). Dans la pratique, les activités financées sont regroupées en trois catégories : a) opérations de soutien à la paix sous commandement africain (OSP), b) mise en œuvre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), c) Initiatives dans le cadre du mécanisme de réaction rapide (MRR).

Mais, au-delà du budget directement alloué au soutien du Partenariat Europe-Afrique en tant que tel, les ressources, certes significatives, dédiées par les pays européens et l'Union européenne à la coopération au développement en Afrique (€22 milliards par an) doivent être optimisées. Pour cela, une révision des objectifs mais surtout des modalités de mise en œuvre doit être assurée. L'aide humanitaire ne doit pas reléguer la mobilisation de ressources ciblant la promotion du développement durable. Dans cette perspective, l'approche traditionnelle de la coopération par projets, décidés, gérés et mis en œuvre par des acteurs européens, doit être remplacée par une approche basée sur le paradigme de l'intégration et pleinement alignée avec les politiques nationales et régionales. L'expérience et l'expiration, fin 2020, du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration et du phénomène des personnes déplacées en Afrique », lancé fin 2015, après le Sommet de La Valette, qui a canalisé plus de €4 milliards, est une bonne occasion pour cet exercice.

Cependant, l'aide a largement fait son chemin. Il est toujours indispensable de rechercher des sources nouvelles et complémentaires de financement pour le développement. Avec un stock d'investissements directs étrangers atteignant 222 milliards d'euros, l'UE est le premier investisseur en Afrique, loin devant les États-Unis (42 milliards d'EUR) ou la Chine (38 milliards d'euro) . Dans le cadre de l'alliance Afrique — Europe pour un investissement et des emplois durables, les instruments de l'UE, tels que le mandat de prêt extérieur, la facilité d'investissement pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique et le plan d'investissement extérieur européen ont permis de débloquer des investissements importants en Afrique. Sont notamment concernés, les investissements dans les secteurs des transports, de l'énergie propre et de l'agriculture, ainsi que dans le développement du secteur privé. L'Afrique et l'UE doivent continuer de travailler ensemble pour accélérer ces investissements durables.

Conformément à la proposition de la Commission établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) pour 2021-2027, l'UE devrait être en mesure d'utiliser pleinement ses différents instruments financiers, tels que les garanties budgétaires et les financements mixtes au titre du Fonds européen pour le développement durable, devraient être déployés à partir de 2021. Dans le cadre de l'IVDCI tel que proposé, la garantie pour l'action extérieure pourrait fournir jusqu'à 60 milliards d'euros pour des opérations de garantie visant à stimuler les investissements durables au cours de la période 2021-2027, en se concentrant principalement sur l'Afrique.

Ces opérations devraient être déployées dans le cadre d'une action coordonnée avec

les institutions européennes de financement du développement. Considérées ensemble, ces institutions sont celles qui sont le plus implantées et se concentrent le plus sur l'Afrique subsaharienne. Leur portefeuille combiné, représente un tiers de l'ensemble des activités des institutions de financement du développement et trois quarts des fonds d'absorption maximale des risques. Une approche plus concertée entre les instruments financiers de l'UE et les institutions européennes de financement du développement pourrait : i) accroître la mobilisation des investisseurs privés et des ressources nationales ; ii) accélérer la transition vers des investissements plus responsables et neutres du point de vue climatique et iii) encourager le développement du secteur privé en Afrique.

Un cadre de financement conséquent devrait être mis en œuvre. Il est possible d'y parvenir en s'appuyant sur les travaux menés dans le cadre de l'Alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables, lancée en 2018 dans le but de créer 10 millions d'emplois en cinq ans, de stimuler l'investissement et de promouvoir le développement durable. Avec le plan d'investissement extérieur de l'UE, qui est un élément clé de l'Alliance, l'UE a déjà alloué 4,6 milliards d'euros de fonds pour des financements mixtes et des garanties depuis 2018. Ces fonds devraient permettre de mobiliser 47 milliards d'euros d'investissements publics et privés. En outre, depuis 2018, l'UE a également fourni près de 1,4 milliard d'euros à l'Afrique pour qu'elle renforce l'environnement des entreprises et le climat d'investissement.

En outre, la réorientation des ressources de la coopération au développement et des opérations d'allégement et annulation de la dette extérieure, en réponse à la crise de la Covid-19, certes significatives, le nouveau partenariat devrait mobiliser des ressources financières en cohérence avec l'importance octroyée par les partenaires à ce Partenariat. Le nouveau Cadre financier Multi-annuel de l'UE, qui doit être approuvé en 2020, offre une bonne opportunité pour aborder cette question.

## **Conclusion : un Partenariat de co-décision et de cogestion**

Face à un « partenariat unilatéral » qui prévaut jusqu'à présent, fortement orienté vers les priorités européennes, il faudrait promouvoir un Partenariat qui assure une définition commune des priorités, une distribution des ressources en fonction de critères conjointement définis, et une cogestion dans la mise en œuvre des décisions.

Face à la dissociation entre le dialogue politique tenu par la Commission européenne avec l'Union africaine et la gestion bilatérale et, souvent même unilatérale, des actions de coopération au développement, les conditions politiques et institutionnelles sont réunies pour assurer une pleine intégration des ressources et la mise en œuvre de la coopération dans le cadre du dialogue entre l'UE et l'UA, avec une plus grande implication des experts, des institutions et des sociétés civiles africaines.

Un partenariat entre des acteurs égaux demande une certaine symétrie dans les capacités. Il exige de repenser les pratiques de coopération au développement de l'Union européenne comme de ses États membres en Afrique. Dans cette perspective, donner du sens au concept du Partenariat « entre acteurs égaux » présuppose de

coupler le principe de coresponsabilité avec le principe de codécision. Pour atteindre cet objectif, trois conditions semblent nécessaires : i) une définition conjointe des objectifs et, donc, des priorités (ce qui présuppose une analyse partagée des défis à relever); ii) une mutualisation des ressources financières, et, donc, une distribution des ressources en fonction de critères conjointement définis, et iii) une mise en œuvre conjointe des décisions (cogestion).

L'opérationnalisation de ces trois principes dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du Partenariat sera le test mesurant la capacité des acteurs à donner du sens à une vision commune de la sécurité humaine des populations africaines et européennes et à la convergence de intérêts des deux Continents permettant de donner corps à une solidarité agissante des partenaires dans un environnement géopolitique sérieusement perturbé par les incertitudes et les turbulences.

## Références bibliographiques

- African Union. Science, Technology and Innovation Strategy for Africa 2024. Addis Abeba. p 1- 52.
- African Union. Self-reliance process Through the Institutional Reform. Addis Abeba. p 1-24.
- Alexandre Kateb. Vers un partenariat Euro-africain refondé. Capitaliser sur l'expérience du Maroc. Fondation Robert Schuman. Questions d'Europe. Policy Paper. No 522. 01 Juillet 2019. p 1-10
- Auda-Nepad. Covid-19 en Afrique : Alternative aux approches de confinement actuelles. Afrique 2020. p 1-19.
- Auda-Nepad. Covid-19 & other Epidemics. Short & Medium Term Response. A Withe Paper on AUDA-Nepad Response to Covid-19. 2 April 2020. p 1 à 13.
- African Center for Economic Transformation. L'agriculture, moteur de la transformation économique de l'Afrique. Synthèse. Rapport sur la transformation de l'Afrique 2017. p 1 à 32.
- Aswan Forum. The Aswan peace and development report. December 2019. [www.aswanforum.org](http://www.aswanforum.org). p 1 à 24.
- Barana, Luca, A Tale of Two Unions: Africa, Europe and a Pragmatic Investment in Multilateralism in Times of COVID-19. 2020. Istituto Affari Internazionali
- Bilal San and Dirk te Velde Willem. How can the European Union help developing countries address the socioeconomic impacts of coronavirus crisis ? Supporting Economic Transformation (SEC), European Think Tanks Group (ETTg), Ecdpm. 6 April 2020. p 1 à 20
- Borrel Josep. Covid-19 : le monde d'après est déjà là. Politique étrangère. 2.2020. p 1-14.
- Brown Edward K. The Fourth Industrial Revolution : Will Africa be Ready ? African Center for Economic Transformation. Discussion Paper. 2019.

- Byiers, Bruce, The EU and Africa: Should, would, could...but How?, ECDPM blog, 16 March 2020.
- Collectif d'ONGs. Un pacte vert pour l'Europe au service des partenariats internationaux. Programme Life de l'UE. Février 2020. p 1 à 5.
- Commission européenne. Le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de Sécurité. Vers une stratégie globale avec l'Afrique. Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Bruxelles, le 9.3.2020. p 1 à 21.
- Concord, Concord analysis of the Joint EEAS EC Communication "Towards a comprehensive strategy with Africa", Mai 2020, [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2020/05/CONCORD-analysis-of-Joint-Comm.-\\_Towards-a-comprehensive-strategy-with-Africa\\_FINAL\\_May2020.pdf](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2020/05/CONCORD-analysis-of-Joint-Comm.-_Towards-a-comprehensive-strategy-with-Africa_FINAL_May2020.pdf)
- De Groof Emmanuel et Bossuyt Jean. L'approche de Continent à Continent ne fait pas recette/ Messages contradictoires des deux rives et aucun enthousiasme en Afrique du Nord. Document de réflexion no 253. May 2019. Ecdpm. p 1 à 40.
- Di Ciommo Mariella and Thijssen Sanne. Refresh and reload : EU and Africa working together on research and innovation. Discussion Paper no 256. June 2019. Ecdpm. P 1 à 18.
- Ecdpm. Greath Insights. Africa-Europe relations. Time reboot. Special Summit Issue. Volume 6. Issue 5. Nov/dec 2017. p 1- 44.
- Ecdpm. Greath Insights. The complex link between climate change and conflict. Volume 8 – Issue 4 Autumn 2019. p 1-40
- European Bank for Reconstruction and Development. Regional Economic prospects. Covid-19 : from shock to recovery. May 2020. p 1-24.
- European Commission. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Towards a Comprehensive Strategy with Africa. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Brussels, 9.3.2020. p 1- 18
- European Commission. The European Green Deal. Overview and Potential impact on Africa. Bruxelles. 2020. p 1 -5
- European Commission Statement. 10th African Commission – European Commission Meeting. Joint Communique. Addis-Abeba, 29 February 2020.
- Ferras, Patrick, Relations Union européenne/Afrique : vers un tournant majeur en 2020 ?, Analyse de l'IRIS, <https://www.iris-france.org/147623-relations-union-europeenne-afrique-vers-un-tournant-majeur-en-2020/>.
- Greene Owen, Buxton Julia, Saloni-Pasternak Charly. Conflict Prevention, Management and reduction in Africa. A Joint Project of the Finnish Institute of International Affairs & the Center For International Cooperation and Security. 2006. p 1-291.
- Houéto David et Valentin Hélène. La promotion de la santé en Afrique. Histoire et Perspectives d'avenir. Revue Santé publique. 2014/HS S1. P 1 à 20. <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2014-HS-page-9.htm>
- Jaidi, Larabi, et Iván Martín (2018), Le Partenariat Afrique-Europe en quête de sens, pp. 1-314, OCP Policy Center, Rabat

- Jayne T.S, Camberlin Jordan & Benfica Rui. Africa's Unfolding Economic Transformation. The journal of Development Studies. 2018. Vol 54, No 5, 777-787.
- Jones Alexel, Sergejeff Katja, Sherriff Andrew, Teevan Chloe and Veron Pauline. The Challenge of scaling up the European Union's global response to Covid-19. Briefing note no. 116. April 2020. Ecdpm. p 1 à 18.
- Larhant Morgan. Budget européen 2021-2027. Comment échapper au « Business as usual » ? Notre Europe. Institut Jacques Delors. 1er juillet 2019. p 1 à 10.
- Lamy Pascal, Pons Genviève, Leturcq Pierre; Verdir La politique commerciale de l'Union Européenne. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper no 245. Décembre 2019. p 1 à 17.
- Mackie, James, et Rhys Williams. Enjeux pour les relations Afrique-UE en 2015. A l'aube de l'ère de l'après-OMD ? ECDPM. Numéro 6. janvier 2015. P 1- 16
- Mc Kinsey & Company. Reopening and reimagining Africa : How the Covid-19 crisis can catalyze change. 2020. p 1- 27
- Medinilla, Alfonso et Chloe Teevan, Beyond Good Intentions: The New EU-Africa partnership, ECDPM Discussion Paper ° 267, March 2020, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Beyond-Good-Intentions-The-New-EU-Africa-Partnership-ECDPM-Discussion-Paper-267-2020.pdf>
- Nations unies. Commission économique pour l'Afrique. Covid-19 Stratégies de déconfinement pour l'Afrique. Covid-19 Reposte. Addis Abeba. 2020. p 4-40
- Nations unies. Commission économique pour l'Afrique. Le Covid-19 en Afrique. Sauver des vies et l'économie. Covid-19 Reposte. Addis Abeba. 2020. p 1-54
- Nations unies. Commission économique pour l'Afrique. Indices de l'intégration régionale en Afrique. Edition 2019. Addis Abeba. p 1- 481.
- Nations unies. Commission économique pour l'Afrique. L'indice d'intégration régionale en Afrique (IIRA). Note méthodologique. 2019. Addis Abeba. p 1-84
- Nations unies. Commission économique européenne. Indice de l'intégration régionale en Afrique (IIRA). Edition 2019. Addis Abeba. p 1- 113.
- Nations unies. Commission économique pour l'Afrique. Facteurs susceptibles de stimuler les flux d'investissement intra-africains en vue de la transformation de l'Afrique. 2020. Addis Abeba. p 4-72
- Notre Europe. Jacques Delors Institute. Greener After. A Green recovery stimulus for a post-covid-19 Europe. Policy paper. May 2020. p 1 à 17.
- Owen Greene, Julia Buxton, Charly Saloni-Pasternak. Conflict Prevention, Management and reduction in Africa. A Joint Project of the Finnish Institute of International Affairs & the Center For International Cooperation and Security. 2006. p 1-291.
- Pellerin-Carlin Thomas, Vinois Jean-Arnold. Faire du pacte vert un succès européen. Coalition, narratif et projets phares. Notre Europe. Jacques Delors Energy Centre. Novembre 2019. p 1 à 5.
- Pellerin-Carlin Thomas, Eisel Andreas, Magdalinski Emilie. Surmonter les crises

liées au Covid-19. Grâce à une Europe durable et résiliente. Plan d'action. Notre Europe. Jacques Delors Energy Centre. Avril 2020. p 1 à 5.

- Plan International. Towards a Comprehensive Strategy with Africa. How can the European Union give Girls and Young Women the Opportunity to Be Whatever they Want to Be, May 2020, [https://plan-international.org/file/42728/download?token=J8-9H\\_Wd](https://plan-international.org/file/42728/download?token=J8-9H_Wd)
- République Française. Elysée. Initiative pour l'Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique. Discours d'Emmanuel Macron. 26 septembre 2017.
- Revue Interventions Economiques. Transformations 2017. L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine. 30 experts se prononcent. Hors-série. Mars 2017. p 1-111.
- Stein Sundstol Eriksen. China, India and the political economy of medical supplies. Norwegian Institute of International Affairs. Covid-19 Brief. p 1 -5
- Tardy Thierry. L'Union européenne et l'Union africaine : quelle complémentarité dans la gestion des crises. Revue Défense nationale. 2016/7 No 792. p 121 à 126.
- Teevan Chloe and Sherriff Andrew. The geopolitical commission and the partnership with africa. Briefing note no 113. October 2019. Ecdpm. p 1 à 16.
- Teipar Johan et Lins de Albuquerque Adriana. Challenges to peace and security i West Africa. The role of Ecowas. Studies in African Security. August 2015. p 1 à 4.
- Touati, Sylvain, Afrique : vers un partenariat Euro-africain renouvelé ?, dans Louis-Marie Clouet et Andreas Marchetti, « L'Europe et le monde en 2020, Essai de prospective franco-allemande », Éditions du Septentrion, <https://books.openedition.org/septentrion/15983>
- Union africaine. Projet stratégique de transformation numérique pour l'Afrique (2020-2030). IE25274-24.p 1 à 71. [www.au.int](http://www.au.int).
- Union africaine. Stratégie africaine sur les changements climatiques. Mai 2014. AMCEN-15-REF-11. p 1 à 84.
- Union africaine. Rapport sur la gouvernance en Afrique. Promouvoir les valeurs communes de l'Union africaine. 2019. p 1 à 100.
- Vanheukelom Jan, Byiers Bruce and Mednilla Alphanso. Rewiring support to African continental and regional organisations. Discussion Paper No 268. April 2020. Ecdpm. p 10 -24.

## À propos des auteurs

### Nezha Alaoui M'Hammdi

Nezha Alaoui M'Hammdi est Senior Fellow au Policy Center for the New South et diplomate de carrière. Ses responsabilités professionnelles ont porté sur les relations Maroc-CEE (1989-1994), Maroc-UE (2005\_2009) ainsi que sur les relations entre le Maroc et les pays africains (Depuis 2009). Les thèmes de recherche de Mme Alaoui M'Hammdi sont liés à l'espace Euromed et à la sécurité européenne, aux questions africaines en matière d'intégration ; de paix et de sécurité ainsi qu'aux partenariats de l'Afrique avec le reste du monde, particulièrement avec l'Europe. Elle a contribué, en 2008, à une étude de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, avec une recherche sur « Le Maroc et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense. Quels enjeux pour le futur ». Elle est, aussi, l'auteure, en 2009, avec le Pr. Larabi Jaïdi d'une étude sur « Le Statut Avancé : Maroc-UE : Quelle valeur ajoutée à la Politique Européenne de Voisinage ? Membre de l'équipe du Projet « Atlantic Futures » dirigé par le CIDOB (Barcelone), elle est l'auteure d'une publication « Les relations Afrique-UE ».

### Ivan Martin

Iván Martín est économiste. Il est Senior Fellow au Policy Centre for the New South et chercheur associé au Groupe de recherche interdisciplinaire sur l'immigration (GRITIM) à l'Universitat Pompeu Fabra de Barcelone. Entre 2013 et 2016, il a été professeur à temps partiel au Migration Policy Centre (MPC) de l'Institut universitaire européen de Florence. Auparavant, il a été Senior Research Fellow au Barcelona Centre for International Affairs-CIDOB, où il a été coordinateur scientifique d'un projet FP-7 sur la jeunesse arabe ; administrateur de recherche au Collège d'Europe, Campus de Natolin, Pologne ; directeur du Forum socio-économique de la Casa Árabe et de son Institut international d'études du monde arabe et musulman en Espagne ; et professeur adjoint à l'Université Carlos III de Madrid. Il a coordonné plusieurs projets de recherche internationaux et, depuis 2010, travaille comme consultant et formateur sur la migration de travail, l'emploi des jeunes et la migration et le développement dans les pays du sud de la Méditerranée, en Afrique subsaharienne et en Amérique latine pour l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation internationale du travail, la Commission européenne (DG DEVCO et plusieurs délégations de l'UE), la Fondation européenne pour la formation, la Fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures et le Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, ainsi que pour le compte de l'agence espagnole pour la Coopération internationale au développement (AECID), de la GIZ et de la Coopération suisse au développement.

### Larabi Jaïdi

Larabi Jaïdi est un ancien professeur de l'Université Mohamed V de Rabat- Agdal. Ses domaines d'expertise incluent les politiques économiques, les relations économiques internationales (Europe et Monde Arabe) et l'économie des régions. Il est membre fondateur du Centre Marocain de Conjoncture et du Groupement d'Etudes et de Recherches sur la Méditerranée. Il a été également Conseiller du Premier Ministre et du Ministre de l'Economie et des Finances. Il fait partie des experts du Conseil de la Concurrence et est membre du bureau de la fondation Adderrahim Bouabid. M. Jaïdi est aussi l'auteur de plusieurs publications portant sur le développement économique et social et sur les relations économiques internationales.

## À propos de **Policy Center for the New South**

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



### **Policy Center for the New South**

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,  
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : [contact@policycenter.ma](mailto:contact@policycenter.ma)

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : [www.policycenter.ma](http://www.policycenter.ma)