POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

THINK • STIMULATE • BRIDGE

LE SOMMET UE-UA 2022

Pour une interdépendance équilibrée

POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

THINK • STIMULATE • BRIDGE

LE SOMMET UE-UA 2022 : POUR UNE INTERDÉPENDANCE ÉQUILIBRÉE

Edition et relecture :
Sabine Cessou, Editrice
Mokhtar Ghailani, Editeur en Chef, Policy Center for the New South

Coordination Générale :
Nabil El Qamçaoui, Program Officer, Policy Center for the New South
Zakaria Jouhari, Partnerships Manager, Policy Center for the New South

Mise en page et Couverture :
Youssef Ait El Kadi, Senior Graphic Designer, Policy Center for the New South

Policy Center for the New South

Complexe Suncity, Immeuble C, rue Albortokal,
Hay Riad, Rabat - Maroc.
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 5 37 54 04 04 / Fax : +212 5 37 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

Dépôt Légal : 2022MO0725
ISBN : 978-9920-633-17-8

Sommaire

Préface 07

A propos du Policy Center for the New South 11

Liste des auteurs 13

Measuring the New EU Africa Strategy with Africa Against Africa's Priorities : Does it Deliver for Africa? 15
Len ISHMAEL

Covid-19 and Africa's Growth Prospects 31
Hinh T. DINH

Système de santé et production de vaccins 43
Larabi JAÏDI

Agriculture et développement durable : quels enjeux pour l'Union africaine et pour l'Union européenne ? 55
Henri-Louis VEDIE

Restitution du patrimoine culturel africain : le chemin vers la décolonisation 65
Nouzha CHEKROUNI

La portabilité des compétences au cœur d'un partenariat de co-développement Afrique-Europe 73
Karim EL AYNAOUI & Aomar IBOURK

Soutien au secteur privé et intégration économique 87
Larabi JAÏDI

Un sommet Europe-Afrique sous le spectre des absents : le Mali, la Guinée, le Burkina et la Russie impacteront la rencontre à distance 101
Abdelhak BASSOU

The European Union and the Sahel Dilemma 113
Rida LYAMMOURI

Le “Nouveau deal afro-européen” est-il pour demain ? 123
Mohammed LOULICHKI

Climate Change and the Green Transition in AU-EU Relations 133
Rim BERAHAB & Afaf ZARKIK

Préface

Le sommet afro-européen des 17 et 18 février 2022 à Bruxelles marque la sixième édition de la rencontre de haut niveau entre les deux continents. Ce sommet, organisé traditionnellement en alternance entre l'Afrique et l'Europe, intervient dans un contexte régional et international marqué par la perspective de sortie de la pandémie de la Covid-19, l'épreuve de force entre l'Occident et la Russie et les turbulences que connaissent certaines régions africaines. Face à une Europe diminuée par le Brexit et enregistrant des remous internes, l'Afrique présente l'image d'un continent qui, malgré ses défis sécuritaires, continue de jeter les bases de son unité et de promouvoir son intégration à travers la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Ce faisant, le continent aspire à bâtir avec l'Union européenne (UE) un partenariat approfondi et rénové.

En mars 2020 à Addis-Abeba, l'UE avait dévoilé, par l'intermédiaire de la Commission européenne, dans un document intitulé « *Vers une stratégie globale avec l'Afrique* », sa vision de la relation avec l'Union africaine (UA), alors que le continent est traversé par des mutations profondes, le confrontant à des défis économiques et sécuritaires critiques. La nouvelle stratégie de partenariat UE-UA ambitionne d'arrimer les continents africain et européen l'un à l'autre, tout en apportant une réponse adaptée et circonstanciée aux défis économiques et sociaux communs à l'espace euro-africain.

Aujourd'hui, au moment où l'Afrique ambitionne de diversifier ses alliances et ses partenaires, l'UE voit en la concurrence étrangère une nouvelle raison pour repenser son « offre de développement » pour l'Afrique, basée sur un cadre de partenariat co-construit et plus équilibré. À une échelle multilatérale, l'UE demeure le premier partenaire économique de l'Afrique, mais au niveau bilatéral, la Chine continue de renforcer son positionnement en diversifiant les cadres et plateformes économiques et en apportant, parfois, des réponses innovantes aux malaises économiques et sociaux du continent. Dans cette perspective, l'UE a prôné le choix d'une nouvelle alliance Afrique-Europe, qui articule les investissements autour de quatre axes convergeant avec les principaux enjeux africains contemporains, en l'occurrence la création d'emplois, l'éducation, l'environnement des entreprises, ainsi que l'intégration économique et les échanges commerciaux. Dans le même ordre d'idées, l'entrée en vigueur de la ZLECAf est un pas conséquent vers la construction d'une entité économique et éventuellement géopolitique de taille systémique, au sud de l'UE. La ZLECAf ne peut que drainer un nouveau souffle et incarner l'esprit du cadre d'un partenariat plus équilibré, dotant

l'Afrique de la posture nécessaire pour mieux structurer ses relations avec le marché commun européen.

La nouvelle stratégie de partenariat UE-UA repose principalement sur l'articulation des logiques de coopération Nord-Sud, afin de favoriser, d'une part, l'émergence d'un écosystème économique à la fois intégré et modulaire répondant aux besoins de la nouvelle Afrique et, d'autre part, de réinventer les relations eurafricaines dans le cadre d'un partenariat stratégique d'égal à égal. Elle propose une nouvelle forme de coopération comprenant la mise en place de six partenariats sectoriels qui, de surcroît, constituent les principaux axes de ce 6ème sommet, où les chefs d'État et de gouvernement des deux continents ont cherché « à jeter les bases d'un partenariat renouvelé et approfondi ».

Ce sommet est l'occasion d'insister sur le besoin de capitaliser sur des logiques de coopération et d'intégration **Nord-Sud**, afin de réinventer le paradigme des relations UE-UA, au service d'une prospérité partagée et durable des deux continents. Parallèlement, l'Afrique a tout intérêt à enrichir ses partenariats, par un cadre large de collaboration **Sud-Sud** où la projection du concept « New South » s'investit à tirer des avantages dynamiques d'une ouverture plurielle.

Les discussions porteront notamment sur les composantes sécuritaire, migratoire et commerciale de cette coopération. À l'occasion de ce sommet, un groupe de Senior Fellows et de chercheuses et chercheurs du Policy Center for the New South a voulu apporter un éclairage sur les relations UE-UA ainsi qu'une contribution à la réflexion sur le nouveau partenariat souhaité par le continent africain.

Sur l'état des lieux de la relation UE-Afrique, **Len Ishmael**, Senior Fellow, dresse le constat d'un partenariat inabouti pour permettre de résoudre les problèmes au cœur du développement de l'Afrique et apporter des réponses à ses défis de transformation économique. Ainsi, le cadre politique et stratégique actuel proposé par l'UE semble manquer d'ambition au regard des changements géopolitiques de la scène internationale, lesquels offrent aux pays africains de substantielles opportunités de partenariat. Par conséquent, UE et UA devraient adopter de nouvelles lignes de travail reflétant la réalité du paysage géopolitique dans lequel le partenariat est contextualisé, en pertinence avec les besoins de l'Afrique et conforme à ses priorités.

Concernant **la paix, la sécurité et la gouvernance**, la tenue du 6ème sommet UE-UA reconduit le débat sur le besoin de sceller un nouveau pacte intercontinental en mesure d'arrimer l'un à l'autre, Afrique et Europe, dans la perspective de réinventer le paradigme de cette relation, qui serait désormais placée au service d'une prospérité

partagée et durable des deux continents. À travers les évolutions récentes au Sahel apparaît la nécessité pour l'Europe d'élaborer avec ses partenaires d'Afrique de l'Ouest les moyens adéquats pour reconquérir les cœurs des populations et les amener à abandonner tout soutien aux groupes armés et toute adhésion à des procédés violents de conquête du pouvoir. En cela, nos experts **Mohammed Loulichki**, **Abdelhak Bassou** et **Rida Lyammouri** recommandent que la stratégie européenne de sécurité examine plus profondément les besoins locaux des régions en crise.

Thématique centrale et point de friction rémanent, la question **migratoire et de mobilité des compétences** continue de structurer les relations euro-africaines. Sur cette dimension, **Aomar Ibourk**, Senior Fellow, et moi-même revenons sur le nexus compétence-migration-intégration, où nous estimons que la portabilité des compétences et la conception de mécanismes favorables au développement des systèmes de reconnaissance des qualifications sont essentielles pour gérer l'intégration des immigrés et répondre aux besoins propres du marché du travail africain.

Concernant **le financement de la croissance**, le contexte pandémique a fortement sollicité les finances publiques, à plus d'un égard. À court terme, les pays africains devraient actionner le levier budgétaire pour accompagner les dépenses consacrées à la vaccination et au traitement de la Covid-19. A moyen terme, les dépenses budgétaires sont appelées à soutenir la croissance potentielle du continent. Selon **Hinh T. Dinh**, Senior Fellow, les investissements en infrastructures mais aussi dans le capital immatériel à l'image de l'éducation, la santé et le climat des affaires s'avèrent tous des voies incontournables vers l'engagement de l'Afrique sur le sentier de la croissance pérenne et résiliente.

Axe prioritaire, **l'agriculture** en Afrique relève plusieurs défis tels que la démographie croissante à l'œuvre d'une augmentation de la demande ou encore la faiblesse des rendements pesant sur l'offre. Aussi, notre Senior Fellow **Henri-Louis Védie** estime qu'une agriculture raisonnée est la voie pour garantir la sécurité alimentaire des Africains. Pour sa part, l'UE semble miser sur l'agriculture durable, qui valorise l'existant et tient compte des contraintes, notamment le vieillissement de la population et les enjeux de la mondialisation. Cette divergence de modèles ne doit pas constituer un obstacle pour sonder le terrain d'une coopération agricole plus dense entre l'UA et l'UE.

Sur le volet des **systèmes de santé et production de vaccins**, **Larabi Jaïdi**, Senior Fellow, propose l'idée de développer le dialogue politique en matière de santé, et de l'inscrire comme pilier de la nouvelle stratégie de l'Afrique avec l'UE, tout en définissant les priorités stratégiques dans ce domaine. La fabrication de vaccins, par exemple, devrait être placée en tête des priorités de cette coopération. Il importe de répondre

aux besoins actuels mais aussi d'améliorer la résilience pour l'avenir. Dans ce sens, nos experts proposent de soutenir le transfert de technologies pharmaceutiques dans un premier temps, dans le but de construire une autonomie stratégique du continent.

Pour ce qui est du **soutien au secteur privé**, il commence, toujours selon **Larabi Jaïdi**, par le renforcement de l'accès au financement et une meilleure inclusion financière pour les PME et les TPE, en s'appuyant sur des stratégies de mobilisations innovantes à l'image du cofinancement ou le développement des partenariats public-privé (PPP). L'épanouissement du secteur privé reste également tributaire du climat général des affaires et des plateformes de dialogue avec le secteur public, notamment dans le processus **d'intégration économique** continentale (ZLECAf).

Pour **les échanges culturels**, la question mémorielle agite structurellement la relation entre l'Afrique et l'Europe. Les traces du patrimoine culturel africain relatant la légende du continent se trouvent parsemées dans le monde entier, du fait de l'entreprise coloniale qui a provoqué l'érosion de la mémoire patrimoniale africaine. **Nouzha Chekrouni**, Senior Fellow, souligne que la restitution du patrimoine culturel africain constitue un enjeu majeur de l'avenir des relations eurafricaines post-coloniales.

Finalement, la dernière problématique, et non des moindres, se rapporte au **changement climatique**, et l'UE y est bien engagée à travers sa stratégie de **transition verte**, dont le Green Deal représente la pierre angulaire. Ce dernier s'impose à l'échelle mondiale par sa dimension et ses ambitions et sera probablement le déclencheur d'une forte adhésion des économies développées et en développement à la mitigation effective des effets du changement climatique sur notre monde. Selon **Rim Berahab** et **Afaf Zarkik**, chercheuses au Policy Center for the New South, l'Afrique a tout intérêt à souscrire aux principes de transition verte pour adapter son système économique à la nouvelle donne climatique et aussi pour se projeter dans un cadre de partenariat plus prometteur avec l'UE. En parallèle, nos expertes appellent l'Afrique à placer sa voix et sa réflexion dans cette logique de collaboration et à saisir l'UE sur plusieurs points critiques pour un avenir vert, prospère et inclusif, en l'occurrence les mécanismes de transferts des technologies vertes et le renforcement du financement.

Karim El Aynaoui
Président Exécutif, Policy Center for the New South

A propos du Policy Center for the New South

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.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues » et « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO).

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 300 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

www.policycenter.ma

Liste des auteurs

Abdelhak Bassou, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Rim Berahab, Economiste Senior, Policy Center for the New South

Nouzha Chekrouni, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Hinh T. Dinh, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Karim El Aynaoui, Président Exécutif, Policy Center for the New South

Aomar Ibourk, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Len Ishmael, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Larabi Jaïdi, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Mohammed Loulichki, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Rida Lyammouri, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Henri-Louis Védie, Senior Fellow, Policy Center for the New South

Afaf Zarkik, Chercheuse en Economie, Policy Center for the New South

1

Measuring the New EU Africa Strategy with Africa Against Africa's Priorities

Does it Deliver for Africa?

Len ISHMAEL

The recently concluded EU-AFRICA summit represented a pivotal moment in the relationship between two important continents and neighbors. It was an opportunity to reset an old and valuable relationship in a world in which new actors flex muscle as they transform growing bundles of economic output into political heft on the world stage. More global actors provide a wider choice of partnerships for Africa, and increasingly, Africa's foreign policy is driven not by a sense of having to choose between partners, but by optimizing the benefits which they present. In this evolving geopolitical landscape, China has emerged as one of Africa's most important partners at a time when the EU's share of global wealth and economic output is declining. For the EU-Africa relationship to be meaningful, it must be relevant to Africa's needs. This paper argues that competition for Africa is not in Africa's or in the EU's interest; instead, Africa should be seen as an area of cooperation. Indeed, the foundation exists for EU collaboration with China and other actors in supporting Africa's development. Such cooperation is not without risks, but it merits consideration. While the EU has spoken of the need to transform the relationship into one of an 'equal partnership,' and Africa has called for a greater voice in the relationship, this new strategy lacks political ambition on the EU side and does not go far enough in addressing Africa's key priorities, particularly in the area of negotiating terms of trade that support Africa's path to greater industrialization and value added components in exports to the EU and elsewhere. Africa's vision for itself and the future it wants, must be reflected in this partnership.

I. A Complex and Evolving Relationship

While there are many facets to the complex relationship between Africa and the EU, this short paper examines the EU's role in supporting Africa's economic transformation. It evaluates the third component of the EU's comprehensive strategy with Africa explicitly regarding job creation and sustainable growth. It draws on findings and conclusions in the author's report entitled *Beyond Aid: Making the EU Strategy with Africa* work for Africa, published by Hanns Seidel Stiftung (HSS) in September 2021.[1]

However, it is admittedly difficult to discuss the EU-Africa partnership without appreciating, that though the relationship between the two neighbors is old and remains an important one, the contours of the relationship have changed. Europe has changed, Africa has changed, the power dynamics within the relationship are evolving, and so too is the global context within which the relationship plays out.

Every partnership has areas of tension and disagreement. The EU-Africa relationship is no exception. While there are areas in which interests converge, there are also several others in which interests collide. Issues relating to migration, procedures in the EU's New Pact on Migration; Africa's long-standing call for discussions on clear paths of legal migration between the two continents; sexual and reproductive health and rights, and Africa's emphasis on the need to respect how cultural norms and traditions inform the treatment of these issues, are all areas of tension and disagreement.[2] In addition, much has changed in the relationship between the EU and Africa since the first summit in Cairo convened in 2000. In addition to China, Europe's predominant role as the continent's primary partner is increasingly challenged by other global actors, including Turkey, Russia, India, Japan, Korea, and others. A struggle for competing interests in Africa is not helpful for its development. Africa needs all the partnerships at its disposal to secure its aspirations for the future.

On September 12, 2018, after his term as European Commission President, Jean-Claude Juncker described Africa as Europe's "twin continent", labelled the model of donor-recipient relations as "a thing of the past", argued the need to develop a "partnership of equals", and noted that "Africa does not need charity, it needs true and fair partnerships and Europe needs this partnership just as much." [3] The former President's statements

1. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021. The report was presented by virtual conference to an online audience on February 10, 2022. https://www.hss.de/publikationen/beyond-aid-pub1953/
2. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.
3. IBID

were instructive regarding the state of the relations between the EU and Africa and the need to elevate these to a different footing. Africa had also been calling for an equal partnership and a greater say in the dynamics of the relationship. Therefore, the new EU-Africa strategy should be assessed against qualitative and quantitative determinants of a meaningful and fair partnership.

The importance of resetting the relationship was demonstrated during the lengthy process concluded on December 3, 2020, of negotiating a new agreement between the EU and Africa – though in another configuration, that of the African Caribbean Pacific group of countries (ACP) to replace the Cotonou Partnership Agreement (CPA) in place for the previous twenty years. In the two decades since the CPA had been in effect, the negotiating climate had been materially affected by a series of events. First, new actors responsible for increasing global output levels had emerged eager to transform economic might into growing political heft on the global stage. Second, the status quo was being challenged by the swift rise of China through the international structure. The range and scope of Beijing's influence and soft power in Africa, the Global South, Europe, and elsewhere have no precedent. Finally, an expanded EU membership, the declining weight of the EU's global presence, and a more developed and assertive ACP group of countries made for discussions that were, at times, robust.[4]

The same African countries who were party to the EU-ACP negotiations have participated in the latest EU-Africa summit, and some unfinished business and sticking points may well have been carried over from the EU-ACP negotiations. In addition, the last summit, coming less than three months after the Forum on China - Africa Cooperation (FOCAC) that convened in Dakar on November 29, 2021 (now in its 8th cycle), will have no doubt been influenced by some of the new terms of engagement unveiled by the latter.[5] Inevitably, the EU offerings under the new strategy will come in for some cross-comparative analysis against the higher levels of cooperation offered by China as its model of development cooperation with the continent continues to evolve.

Important, too, is the fact that the summit will have convened in the third year of the ongoing coronavirus pandemic. African countries and others of the Global South took seriously the guidance issued by several financial institutions, including the International Monetary Fund (IMF), to borrow their way to both manage the crisis and set a clear path to post COVID recovery. They were encouraged by the sentiment that

4. IBID

5. THE 8TH FOCAC unveiled plans to deliver another 1 billion doses of vaccine to Africa, delivered 25% totalling $10 billion of China's Special Drawing Rights to deal with the COVID-19 Pandemic, 10 development connectivity projects, $10 billion in credit finance to boost exports to Africa, investments platform, a goal to increase imports from Africa to $300 billion over 3 years, establish an expert group at the AfCFTA secretariat and encourage private sector investments of $10 billion to Africa, among other initiatives.

cooperative measures would be devised to ensure that the additional debt would not worsen already serious issues of debt servicing in these countries.

So far, the mechanisms put in place to support the issue of the significant new debt undertaken by developing countries in response to the pandemic, including the much-heralded Debt Service Suspension Initiative (DSSI) championed by the G20 group of countries, have failed to provide the support needed, and have merely kicked the proverbial can of unstainable levels of developing country debt down the road. The IMF has identified several African countries, among others, in the developing country group as already debt distressed. Zambia became Africa's first COVID-19-era sovereign debt casualty in November 2020, and others are looming. In addition, the issue of vaccine access and distribution and the recent images of thousands of crates of vaccines being dumped in Kenyan landfills, received too close to expiry dates to provide life-saving jabs in arms, serves only to fuel allegations of vaccine hoarding by richer countries and will have provided some of the backdrops against which the summit took place.

Issues of race and reparations, return of cultural artefacts and other issues, reflect the global debate among and within societies with colonial pasts and frame the wider landscape of conversations within which EU and African values and interests are not in sync. Such discussions bring issues to the fore which have not normally featured as central to previous summits, although they have no doubt simmered in the background.[6]

The EU-Africa partnership, however, continues to be valued by both groups. The EU delivers vital support and much-needed resources to Africa in several areas, including development cooperation, peace and security, and is an important investor in Africa's future.[7] Africa is growing as a market of importance to Europe. It is a valuable source of raw materials, and the two collaborate on several issues, including migration and fighting terrorism, as well as areas of importance on the global agenda, including the Paris Climate Accords. Several African countries and western EU member states share close bilateral relations due to past colonial ties, and, together with China and the USA, Europe is one of Africa's most important trading partners.[8] The last summit provided an opportune moment for honest and direct dialogue on a range of issues necessary for the rebalancing required to put the relationship on a more secure footing more tightly aligned to supporting Africa's vision for the future.

---

6. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.

7. IBID

8. China displaced the USA as Africa's most important trading partner in 2009.

II. The EU-Africa Partnership in an Evolving Geopolitical Landscape

The new EU-Africa partnership is being negotiated in a rapidly evolving geopolitical landscape that provides Africa and Global South countries with many opportunities to advance their development. We see this, for example, in Morocco's drive to diversify its partnerships away from an over-dependence on the EU. We see this elsewhere too; despite the long-standing close relationship between the USA and Liberia, China is today a very close ally. A wider menu of choice has implications for the EU's relationship with Africa as well as how power is projected within the relationship. In this shifting mix of alliances and emerging powers, the EU needs to remain relevant as a partner to Africa and the partnership must do more to reflect Africa's priorities.

In addition, the scale of Africa's developmental challenges is enormous and remains beyond the scope of any single partner to satisfy. Africa's foreign policy is driven increasingly not by choosing between partners but rather by harvesting the unique competencies that each brings to the table. *Far from engaging in competition for Africa, the EU's new partnership with Africa should be one that treats Africa as a zone for Great Power collaboration and not competition*. More to the point is that Europe's share of global wealth has declined from 25 percent thirty years ago and will be equal to that of India, below the USA's share of 14 percent and less than half of China's by 2040.[9] A struggle between competing stakes in Africa is not in Africa's or Europe's long-term interest.

Africa's future prosperity and its economic transformation depend on its leaders' choices today and the quality of the partnerships it can negotiate. The EU is Africa's closest neighbor and among its most important partners. But Africa's importance to Europe goes beyond that of access to Africa's markets and valuable raw materials and is related to the complex nexus between Africa's development and stability – and Europe's security.[10] On the EU's doorstep, Africa's growing population is seen by the latter as one which has the potential to sharply increase the levels of irregular migration across the Mediterranean, as thousands are drawn by the lure of Europe's shores with the expectation of better lives. Images of 2015 and the so-called 'European refugee crisis' linger, and migration has become a fractious political issue in several parts of the bloc. On multiple fronts, the EU sees the development of Africa as being inextricably linked

9. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.

10. IBID

to Europe's own future political, economic and social security and stability.[11] A viable strategy for growth and jobs in Africa is vital for Africa's future and the stability of both continents.

III. Snapshot of Africa's Development Challenges

1. Poverty rates are decreasing everywhere else in the world, with the exception of sub-Saharan Africa. About 433 million people live in poverty, and though rates are decreasing, they are not decreasing fast enough to deal with population increase. The World Bank and others estimate that the COVID-19 pandemic has pushed even more people into poverty in Africa.

2. Africa's economy is characterized by significant dependence on a few sectors such as mining, hydrocarbons and commodities, with little by way of higher value components best placed to create high levels of jobs. Agriculture, Africa's largest sector with the bulk of the continent's informal sector workers, does not have the propensity to create the jobs required. The informal sector dominates the work and employment landscape from over 40% in Southern Africa to upwards of 90% in Eastern, Western, and Central Africa.[12] African women and youth are the groups most affected.

3. Far from being the engine of economic growth for much of Africa, the business sector faces an array of crippling constraints, including poor governance and government policies that effectively curtail the ability of the sector to perform optimally. The sector faces an annual financing gap of over $136 billion, and it is bogged down by an investment climate ranked by the African Development Bank (ADB) as being less attractive than most of the developing world and among the most burdensome and least transparent.[13]

4. Among the continent's biggest challenges are the significant twin deficits in both human and capital infrastructure investments. In February 2022, Africa's population was estimated at 1.39 billion. By 2050, the continent will be the world's most populous with 2.5 billion people, 26% of the world's population and the world's

11. IBID
12. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.
13. IBID

youngest labor force of more than 830 million.[14] Today 10-12 million young people are entering the labor market, and only 3-4 million jobs are created annually, a gap that will only increase.[15] By 2040, 2 million jobs per month will be required to stay abreast with growth in the working-age population.[16]

5. In addition, Africa is one of the world's continents most lagging with regards to investments in capital infrastructure. The World Bank has estimated an infrastructural gap of $38 billion, plus an additional $37 billion in operations and maintenance annually, representing 12% of the continent's GDP and depressing the productivity of firms by 40%.[17] At risk is the continent's ability to fully unlock the potential of its internal market represented by building the African Free Trade Area (AfCFTA), the world's largest free trade area that will connect almost 1.4 billion people.

IV. Measuring the New EU-Africa Strategy Against Africa's Priorities

Over the years, African countries and their leaders have identified their priorities regarding the relationship with the EU. Chief among these has been the need for a clear path to building diversified and vibrant industrial and manufacturing domestic sectors, which add value to raw materials before their export, enhancing the value of trade with Europe and other markets.

However, the EU-Africa partnership does little to reduce the impediments to Africa's ability to pursue and develop a robust policy of industrialization. Many African countries are seeking renegotiated terms of trade to create value-added components to exports through policies supportive of industrialization and manufacturing and greater access to EU markets for finished goods. Chief among these obstacles are the Economic Partnership Agreements (EPAs), which many African countries see as contributing to unbalanced terms of trade with the EU.

---

14. IBID
15. Len Ishmael. *Africa's Integration. Not an Option but an Imperative*. Len Ishmael. Policy Center for the New South PP-20/04 April 2020.
16. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.
17. Len Ishmael. *Africa's Integration. Not an Option but an Imperative*. Len Ishmael. Policy Center for the New South PP-20/04 April 2020.

In addition, post-Cotonou arrangements concerning the ACP group of countries left matters about trade largely unchanged, and the greater space which African governments expected within which to build up industrial capacity and markets and boost growth in the creation of jobs, did not materialize. A policy of industrialization and market access remains pressing.[18] In 2020, almost 50 percent of Africa's exports to the EU comprised raw materials and 61 percent constituted primary goods (food and drink and raw materials).[19] Conversely, 71 percent of the EU's exports to Africa are highly valued -manufactured goods.[20] While the EU has trade measures in place for the Least Developed Countries (LDCs) Africa's middle-income countries require terms of trade supportive of their development.

Throughout the most recent FOCAC summit, China unveiled a raft of initiatives, including those to increase imports from Africa to $300 billion in 3 years, together with an array of other measures, including export and business financing and modalities for channelling more private sector investments into Africa's business sector.[21] In the aftermath of that summit, a former African Minister of government, in assessing the EU and Chinese ambitions relative to Africa, framed it this way: "*it is hard to imagine a future for Africa without China. There is a sense that the EU can do much more*."[22]

African leaders have also identified investments in capital infrastructure as a way to integrate both the continent's internal markets and as a means to integrate Africa into global value chains essential to the continent's economic transformation.[23] Issues of mobility and migration remain long-standing and essential elements of the political discourse that African leaders wish to engage in with their European counterparts. The matter of forced return and readmission has been contentious and remains an issue between the two sides. Given the range of issues which are outstanding in the relationship, "*it is striking, therefore, that the areas which Africa has identified as being critical to its economic transformation have not found their way into the new strategy in any meaningful way*."[24]

---

18. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.
19. EUROSTATS. Africa-EU – international trade in goods statistics. April 2021 https://ec.EUropa.EU/EUrostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics
20. IBID
21. David Thomas. What did FOCAC deliver for Africa? Africa Business. November 29, 2021. https://African.business/2021/11/trade-investment/what-can-Africa-expect-from-FOCAC-2021/
22. Personal Communication. Former Minister of Infrastructure, Liberia. The Fletcher School Tufts University on-line conference. Len Ishmael Moderator. Washington DC. January 8th, 2022.
23. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.
24. IBID

V. The Strategy: A Critique

Beyond the issues identified by African leaders as their top priorities, the strategy has also drawn criticism by NGOs, Think Tanks, and other groups in both Africa and Europe, as failing to deliver not only an agenda of terms of trade reform and support for industrialization, but also as having failed to capture opportunities to support Africa's economic transformation in "*a sufficiently deep and sustainable manner*".[25] Several other areas have come in for criticism. These include the view that "African leaders and civil society on both sides did not play a sufficiently meaningful role in the strategy's formulation" and that African voices continue to be denied the opportunity to speak on their own behalf.[26]

In addition, the new strategy has been criticized for lacking depth in several important areas including:

1. Rural development, despite the reality that 40 percent of Africa's population growth will take place in the countryside and inequalities between rural and urban areas continue to rise;
2. Too narrow a focus on economic growth and private investment and insufficient attention to issues of poverty reduction and human development;
3. "A blanket approach to the framing of initiatives despite the complex diversity of Africa, a failure to acknowledge the legacy of the colonial past, inadequate treatment of areas of conflicting interests, for example in the fields of migration and human rights".[27]

1. Issues of implementation

Beyond the sense that policies critical to Africa's economic transformation are not covered in the strategy, implementation problems are looming. These include the degree to which border taxes and barriers associated with Europe's new Green Deal will impede market access for African goods. Implications for lost revenues in the context of engineering Africa's COVID-19 recovery amidst dire warnings issued by the IMF regarding the number of African economies already debt distressed, heighten concerns. In addition, proposals for a "Green Deal for Africa" should be carefully reviewed. At

25. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa.* Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.The report was presented by virtual conference to an online audience on February 10, 2022.

26. IBID

27. IBID

the current time, Africa's carbon emissions are low, at around 3 percent. However, "*the continent's goal of industrial development and the urgent need for growth and jobs creation given Africa's demographic trajectory all imply that the continent's emissions will increase*".[28] Discussions are needed regarding how these might be offset.

In addition, the notion of shared values poses problems in some respects, as Africa and the EU view specific values through different lens and entry points. For example, in Africa, as in many parts of the developing world, it is not unusual for governments to champion the view that a clear path to a nation's development puts economic growth first. Human rights, active civil society engagement in decision-making and other values based on a liberal interpretation of democracy are viewed as aspirational, to be honed after growth, poverty reduction and basic needs targets have been met, and cultural contexts, norms, and traditions are seen as the reference points for framing such discussions. Similarly, how and by whom the notion of mutual interests are defined, operationalized, and managed, and how these affect the implementation of the strategy, are all areas that require careful and deeper elaboration.[29]

VI. Building on Trends and Renegotiating Terms of Trade

The authors' report cited previously (Len Ishmael, HSS 2021) identifies several trends that merit exploration and around which recommendations have been developed. Some of these are highlighted below:

1. Africa: a Continent for Cooperation not Competition with China and Other Actors

In the several decades since the first EU-Africa summit convened in Cairo in 2000, Africa's partnerships have diversified, and other actors are also playing important roles in supporting the continent's development.[30] Chief among these is China. Beijing has supported Africa's development and integration through the delivery of capital infrastructure projects and by supporting Africa's business sector. Although the model of China's cooperation continues to evolve in Africa and elsewhere, the supply of foreign-

28. Jakkie Cilliers: The Future of Africa. Challenges and Opportunities. Palgrave Macmillan. 2021 https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-46590-2
29. CONCORD. Analysis of the joint EEAS EC Communication "Towards a Comprehensive Strategy with Africa."
30. Len Ishmael. Beyond Aid. *Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.

financed infrastructure in Africa is a positive element in attracting additional sources and volumes of FDI to the continent and opening new areas for development. African leaders have identified investments of this type as among the continent's priorities.

On July 7, 2021, China's President Xi Jinping presented the idea of an "Africa quad" and invited the leaders of France and Germany, in partnership with Africa, to support African development as part of Beijing's initiative on "Partnership for Africa's Development" launched with African countries in May 2020.[31] The EU's engagement with China on certain issues is not new. Both have cooperated on global governance issues including efforts to reduce piracy in the Horn of Africa and the Iran nuclear deal. They share an important network of commercial, investment, and trade relations. However, cooperation on Africa inevitably raises important geostrategic considerations and "*might not receive the support of the EU's most important strategic partner, the USA, and may induce the perception of a weakening EU presence in Africa, all of which would require careful analysis*."[32] The idea, however, deserves to be considered, and the framework for cooperation can be expanded to include other actors. Chinese investments in capital infrastructure in Africa are opening new areas for development and can generate wins on all fronts for Africa, Europe, and China, and would be in Africa's best interests.[33]

2. Divergent Demographic Trajectories Provide Seeds of a Viable Partnership.

European and African demographics are trending in opposite directions. The 'twin continents,' side by side, face very different trajectories: one aging and contracting, the other youthful, in need of jobs.[34] By 2050, Africa's population will be more than four times that of the EU. In a paper entitled *Divergent Demographics: Seeds for an EU–Africa Partnership*,[35] the author argues that Africa's need to create jobs and Europe's impending skills gap can both benefit from an agenda of cooperation around the labor market, education, and skills, with the potential to unlock future benefits for both continents, including that of Europe's future prosperity and way of life which risk being compromised as Europe's labor markets contracts.

---

31. IBID

32. IBID

33. THE EU's recent announcement of the new Global Gateway which seeks to mobilize billions of euros over the next 7 years in financing for infrastructure projects in different parts of the world – where Europe has an interest -is seen in some quarters as a bid to balance CHINA.

34. Len Ishmael. *Africa and Europe: Different Demographic Trends*. Seeds of a Smart Partnership. Book Chapter. Policy Center for the New South. PP-19-34. September 2019

35. IBID

3. Leveraging Africa's Practice of Informal Apprenticeships

At the current time, the practice of informal apprenticeships across Africa plays an important role in skills training and there is a growing awareness of the need for TVET investments and harnessing transformative technologies emerging in the green economy with the opportunities presented by Africa's growing population to create new possibilities and outcomes for Africa and its people.[36] Investments aimed at modernizing and upgrading informal apprenticeships coupled with greater access to work-based learning programs can boost the employability of African youth, and make for sustainable links between informal apprenticeships and the formal sector and its systems.[37]

4. Support Africa's entrepreneurial innovation Hubs

Lagos, Johannesburg, and Nairobi are emerging as hubs of innovation, creativity and talent as connectivity continues to improve across the continent. Their growth can be supported to enhance skills and encourage new business development. A number of international companies, including Google and Facebook, are investing in undersea cables linking several African countries to Europe and the Middle East. African companies, including Zimbabwean-owned liquid intelligent technologies, are linking Africa from east to west via fiber optic cables.[38] Tech-based innovations in health, retail, finance, and logistics are new growth areas, ripe for investment. An interesting Financial Times article notes the success of African start-ups as they penetrate other emerging markets including the Philippines, Mexico and India. A constraint on growth is the need for venture capital past the early start-up stages. Increasingly, the void is being filled by both the US and Chinese investments, and European businesses could play a role in supporting new investment prospects.[39]

5. Bolster South-South, Triangular Cooperation and Regional Growth Poles

Africa is developing home-grown models of South-South cooperation and regional hubs in the various Regional Economic Communities (RECs) that have developed into

36. CONCORD. Analysis of the joint EEAS EC Communication "Towards a Comprehensive Strategy with Africa."

37. Len Ishmael. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.The report was presented by virtual conference to an online audience on February 10, 2022.

38. David Pilling. African start-ups need investors close to home. Financial Times. Opinion. Europe Edition. 16 July 2021.

39. IBID

important centers within expansive hinterlands. Morocco and South Africa are among those countries who are increasing joint ventures with other African countries. These bring the added benefits of deepening prospects for Africa's integration through commerce, investment flows and also build trust. A practical, differentiated programme of support to African countries and regions via the EU-Africa partnership would be in keeping with the continent's diversity, and regional hubs such as South Africa, Kenya, Rwanda and Nigeria can be supported as regional champions and incubators of innovation and technology transfer.[40] Morocco is well placed to be supported as a regional hub for North, West and sub-Saharan Africa. It continues to consolidate its position as a gateway to the continent for shipping, logistics assembly, production, and sales.

While the author's report (Len Ishmael HHS 2021) makes copious recommendations with respect to the EU-Africa Strategy, including those targeted at women and youth, the business sector, the regulatory environment, African start-ups and fintech, business and technology hubs, the labour market, social protection and inclusion, civil society, investments, AfCFTA, the mining sector and more, only a couple are pulled out for special reference here, and include the following:

- **Improved Terms of Trade.** African leaders have been explicit regarding the continent's need to move beyond the export of raw materials towards higher-end exports to the EU and other markets via a program of domestic processing of raw materials to support the development of dynamic industrial and manufacturing sectors. In this regard, the New EU Strategy with Africa does not go far enough in addressing Africa's priorities regarding terms of trade reform which will allow Africa to fully exploit its agricultural commodities and increase manufacturing and industrial activity. Africa sees issues related to the EPAs as constraining the continent's ability to enhance industrial and manufacturing capacities and optimize the internal market envisaged by AfCFTA. In the absence of tabling issues of trade reform, industrial and manufacturing policies for discussion and negotiation, the suggested EU policy and other frameworks will be insufficient to promote sustainable development in Africa. The pressure to create jobs is slated to be Africa's biggest challenge in the decades ahead. The continent is looking beyond aid, and is targeting concrete measures and policies to ensure that more of its wealth can be translated into the ability to secure a better future for its people.

40. Len Ishmael. Len Ishmael. *Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa*. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.The report was presented by virtual conference to an online audience on February 10, 2022.

- **Supporting sectors that can generate better-quality and better-paying jobs**. There are an array of new sectors ripe for investments as connectivity across the continent improves. Chief among these are health and educational technologies, finance including fintech, logistics, e-commerce, creative industries, among others. Making financing available is essential to helping these flourish. Still, bureaucratic, policy prescriptive approaches negotiated between state actors are at odds with the way businesses make decisions about their interests, and platforms to facilitate business-to-business contacts and support should be established.[41]

- **Support digitalization in Africa**. In addition to leverage the growing investments in connectivity across the continent, the EU Strategy can provide the basis of support to Africa's digitalization in a manner that is fair and supportive of African autonomy to develop its digital industry and regulations while supporting the public sector capacity to deliver digital services.[42]

41. IBID

42. CONCORD. Analysis of the joint EEAS EC Communication "Towards a Comprehensive Strategy with Africa." May 2020 https://concordeurope.org/resource/analysis-of-eu-communication-towards-a-comprehensive-strategy-with-africa/

Conclusion

While the relationship between the EU and Africa remains essential, the last EU-Africa summit provided an opportune moment to reset it in a manner that reflects the reality of the changing geopolitical landscape within which the relationship is contextualized, ensure that it remains relevant to Africa's needs and that it resonates more deeply with Africa's priorities. Despite the many flagship programs unveiled, only time will tell whether or not this summit marks the beginning of a resetting of the relations between Africa and the EU. The current strategy as it stands, does not go far enough in addressing issues at the heart of Africa's development and the challenges the continent faces in its economic transformation. Bold actions are required to support the continent's ability to meet its most urgent priorities, particularly given the significant challenge of creating jobs. These require "an alignment of policies, financial instruments and specific actions not only on the part of Africa but also on the part of its partners,"[43] and the current political and policy framework at the European level does not appear to be sufficiently ambitious; neither does it go far enough in supporting Africa in meeting its most urgent priorities. Shifts in geopolitical alignments and global power provide Africa with a broader menu from which to choose partnerships that can best support its vision for the future. The EU's relationship with Africa must seek relevance.

Africa's active participation in its development is the *sine qua non* if the relationship with Europe is to become a partnership of equals and Africa too can support its cause by deepening, at the political level, unity in purpose to allow it to harvest, more fully, the increasing leverage which it can bring to the table in discussions with the EU and its other partners. But Africa must also demonstrate the maturity and willingness to undertake reforms needed in key areas critical to securing its own vision contained in Agenda 2063, *the Africa we want*.

43. Len Ishmael. Beyond Aid. Making the EU Strategy with Africa work for Africa. Hanns Seidel-Stiftung. September 2021.

2

Covid-19 and Africa's Growth Prospects

Hinh T. DINH

Africa has experienced the worst recession in over half a century due to COVID-19, while facing rising debt service payments and a slowdown in productivity growth. To bring the pandemic under control, African countries must increase fiscal spending on vaccination and treatment of COVID-19, thus risking further debt stress. Meanwhile, they need to restore the long-term growth potential of their economies by completing ongoing infrastructure investments, accelerating reforms in education and training systems, undertaking digital transformations to foster innovations, cutting red tape, placing annual budgets under a medium-term framework, and boosting labor productivity. The EU and the international community could recognize these exceptional conditions and adopt measures to ease the pain and suffering of these countries. Without a concerted effort from lenders, borrowers, and the international community to help resolve this situation, ad-hoc policy actions by individual countries can only lead to greater debt distress, further tightening of financial assistance, more defaults, and worsened global poverty.

This paper assesses the current growth prospects of African countries and reviews their policy options in the short, medium, and long terms. Africa recently experienced the worst recession in over half a century due to COVID-19, while facing rising debt service payments and a slowdown in productivity growth. To bring the pandemic under control, African countries must raise spending for vaccination and treatment of COVID-19, thus risking further debt stress. At the same time, they need to restore the long-term growth potential of their economies by completing ongoing infrastructure investments, accelerating reforms in education and training systems, undertaking digital transformations to foster innovations, cutting red tape, placing annual budgets under a medium-term framework, and boosting labor productivity. The European Union and the international community could recognize these exceptional conditions and adopt measures to ease the pain and suffering of these countries. Without a concerted effort from lenders, borrowers, and the international community to help resolve this situation, ad-hoc policy actions by individual countries can only lead to greater debt distress, further tightening of financial assistance, more defaults, and worsened global poverty.

The Current Situation

Unlike previous global crises, COVID-19 spared no country. Both the developed and developing worlds suffered severe harm, creating a self-reinforcing contraction in global demand for goods and services. Yet, COVID-19's effects on developing countries have been more severe, deepening inequality between the two worlds.

Between January 2020 and June 2021, the world spent over $16.5 trillion (18% of global GDP) to fight the virus—and this amount did not even include the most important losses, such as deaths, mental health effects, restrictions on human freedom, and other nonmonetary suffering (Dinh, 2022). Nearly 90% of this amount ($14.5 trillion) was spent by developed economies; the rest by emerging market and developing economies. African countries spent just $12.5 billion, or less than 0.0008 of the total.

Developed countries are projected to see GDP growth of 4% in 2022 and 2.2% in 2023, while sub-Saharan Africa (SSA) is expected to grow 3.3% and 3.8% respectively (World Bank, 2021a). Underlying these growth assumptions is the hope that vaccinating the global population against COVID-19 will be sufficient by the end of 2022 to achieve herd immunity before economic activity fully resumes. As of February 2022, with 11% of the adult population in Africa fully vaccinated[1], this goal may not be achievable.

1. https://www.afro.who.int/news/africa-track-control-covid-19-pandemic-2022.

Economic impact. In 2020, SSA experienced the worst recession in over half a century due to COVID-19[2]. Actual GDP growth was -2.4% compared to an expected 2.9%. The impact has been felt through a number of channels. The first has been the disruption to trade and value chains. Growth deceleration in major economies, including the U.S., the EU, China, and India, reduced the demand for SSA exports (both goods and services) and, in 2020, sharply reduced the international price of commodities exported by the region—especially oil, mineral ores, and metals. The impact was also severe for countries involved in global value chains, such as Ethiopia and Kenya (agribusiness and apparel), Tanzania (manufacturing), South Africa (auto industry), and DRC and Zambia (mineral exporters within the electronics value chain).

The second broad channel of transmission has been the reduction in foreign exchange inflows. Disruptions to FDI inflows affected not just the extractive sectors but also other sectors, such as manufacturing and/or infrastructure investment. Resources of bilateral and multilateral donors were also restricted because they have had to channel them to other needs, such as healthcare in their own countries and other global needs. The sudden stop in travel has adversely affected tourism earnings in countries such as Botswana, Kenya, Mauritius, and South Africa, among others.

The third broad channel of transmission is job and income losses. The pandemic has caused widespread pay cuts, furloughs, and layoffs, with businesses and workers in the service industry (hospitality, tourism, and transportation sectors) adversely affected. Moreover, to cope with this crisis, African countries implemented lockdown measures, including travel bans, restrictions on public gatherings, and closures of workplaces, schools, and bars. These containment restrictions have disrupted labor markets, raised unemployment, cut supply and food chains, contracted business and consumer demand, and threatened many peoples' livelihoods. A World Bank report (World Bank, 2020) found that informal sector workers in SSA were critically exposed to the COVID-19 pandemic, not only because they are most vulnerable to socioeconomic shocks but also because they live and work in close proximity, increasing the likelihood of infection.

Human capital impact. COVID-19 has a serious impact on human capital, a critical factor affecting the long-term growth prospects of Africa. It has had especially devastating impacts on vulnerable groups including children, women, young people, poor people, and informal sector workers. While schools were closed, distance learning protocols were difficult to implement in SSA due to the region's modest internet penetration. On average, about 29% of the SSA population has access to the internet—compared

2. Data on Africa GDP from 1950 to 2000 is from Maddison (2006), page 616, and 2001-2020 from Word Development Indicators, accessed February 11, 2022. Data on Africa GDP does not exist prior to 1950.

with 88% in the European Union and 70% in the East Asia and Pacific region [3]. But the regional average does not account for the wide variation in internet usage across countries in the region: South Africa (68%), Mauritius (65%), and Gabon (61%), are among the countries with the highest shares of internet users; the Central African Republic (4%) and Somalia (2%) are among the countries with the lowest percentage of users.

Until COVID-19 is controlled, near-term prospects for the recovery of developing countries in general and SSA in particular are clouded with risks and uncertainties. Among the greatest likely challenges are the spread of new variants, limited access to, or delays in, the distribution of vaccines, restoration of supply (especially through global supply chains), and weaknesses in the recovery of consumer and business confidence causing protracted depression of domestic and external demand.

SSA countries have limited fiscal space to respond. SSA countries faced debt issues long before the pandemic. Between 2009 and 2019, the debt service ratio to exports of SSA countries rose from 5% to 14% (World Bank, 2021b). Over the past decade, a growing number of low-income SSA countries had fallen into debt distress. The structure of international debt has also changed as more private creditors have made loans to poor countries, while the role of official creditors—especially bilateral ones—has shrunk. Both creditors and debtors created this situation. For creditors, high returns and the relatively low debt burdens in low-income countries following the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative created incentives for international lending. For debtors, funding from commercial creditors has become increasingly popular because such loans often come without the conditions usually attached to multilateral and bilateral loans. In addition, syndicated loans and public-private partnership project finance have grown.

Higher borrowing from non-Paris Club and commercial creditors implied shorter maturities and higher refinancing risks. Since 2013–14, a surge in issuances of 10-year Eurobonds by many African countries as well as non-Paris Club loans (which have shorter maturities than typical multilateral concessional long-term loans) has caused bunching and created sovereign debt liabilities coming due in 2024–25—just as countries are expected to be recovering from the COVID-19-induced recession. This bunching in maturities elevates the risks of debt distress (World Bank, 2021b). SSA countries need to begin debt resolution and restructuring negotiations before these risks materialize.

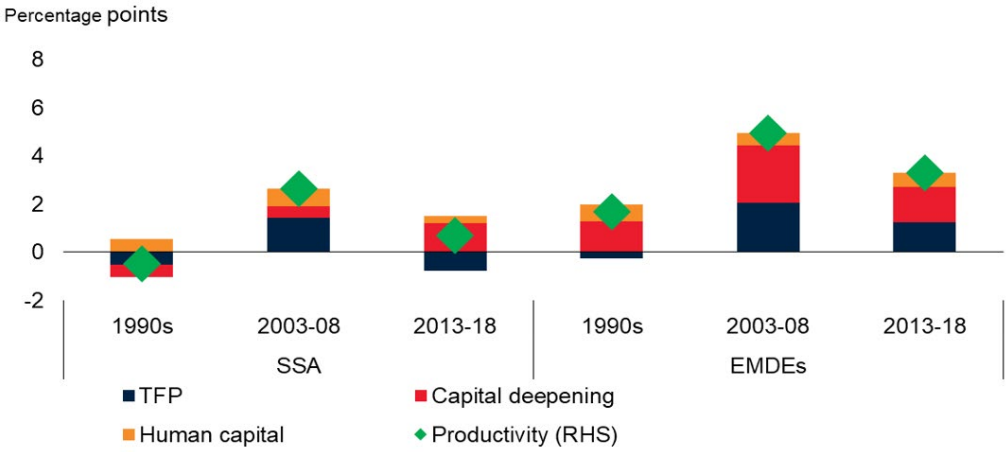
3. https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS

The increase in the share of private debt in developing countries' total debt, including private nonguaranteed and public and publicly guaranteed private debt, has implications for the incentives and ability to provide debt relief. Among private creditors, bondholders are diverse and difficult to organize in case debt restructuring is needed.

African countries face a difficult choice between increasing spending to fight COVID-19 and protecting their people during a time of crisis. This has not been made easier by fiscal constraints due to lower domestic revenue and reduced external inflows. As a result, in addition to more accommodative monetary policy, countries have had to borrow more—domestically and externally. Faced with contractions in output and rising debt burdens, low-income African countries could not afford the needed fiscal support, resulting in higher poverty and malnutrition. Many resorted to cutting capital spending, which will make it harder to grow after the pandemic. This situation will only worsen if and when interest rates rise in the world market, as they almost certainly will as monetary authorities in developed countries begin to address inflation concerns.

Long-term productivity growth. COVID-19 could not have come at a worse time. In addition to the debt problem, the developing world has to cope with a slowdown in productivity growth, the source of long-lasting growth in all economies. For the emerging market and developing economies (EMDEs), this productivity slowdown is considered the steepest, longest, and most synchronized multiyear slowdown in recent decades (Dieppe, 2021). This slowdown is related to the declining reallocation gains in labor going to the services sectors, where productivity tends to be lower than in the industrial sector. In particular, SSA countries experienced the steepest and longest productivity slowdown in recent decades. Labor productivity growth in SSA dropped from 2.9% during 2003–2008 to 0.8% during 2013–2018 (Figure 1).

Figure 1 : Factor contributions to productivity growth



Source: Figure 5.31 in Dieppe (2021) based on Barro and Lee (2015); International Monetary Fund; Penn World Table; United Nations (Human Development Reports); Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital; World Bank.

Note: EMDE = emerging market and developing economies. Productivity is defined as real GDP per worker (at 2010 market prices and exchange rates). Country group aggregates for a given year are calculated using constant 2010 U.S. dollar GDP weights. Data for multiyear spans shows simple averages of the annual data. Productivity growth is computed as log changes. Sample includes 30 SSA economies and 93 EMDEs.

A common yardstick for productivity measurement is total factor productivity (TFP), which measures the efficiency of labor and capital inputs used in the production process. Figure 1 shows that the contribution of TFP in SSA countries rose from -0.5% in the 1990s to 1.4% in 2003–2008 and declined to about -0.8% in 2013-2018. This slowdown in TFP in the post-2008 period followed the collapse in commodity prices and the subsequent collapse in investment and FDI inflows.

Policies to Ensure Strong, Sustainable, and Inclusive Growth

COVID-19 has caused a major recession and worsened the macroeconomic imbalances of the SSA countries at a time when these countries are experiencing rising debt service payments and a slowdown in productivity growth. Many policies in place or designed before COVID-19 are no longer valid. To manage COVID-19, the top priority for policymakers is to control its spread by acquiring vaccines and vaccinating at least 70% of their populations, and acquiring and distributing medications to treat it. Along with adequate testing and decent health system links, these policy actions are not

negotiable. The second area of urgency is to resume domestic production, especially for global supply chains requiring exports. Lockdowns have decimated the labor force in many countries, leading many migrant workers to return to rural areas.

At the same time, it is crucial that SSA countries restore the long-term growth potential of their economies by:

- Completing ongoing infrastructure investments, especially in roads, ports, and the like;
- Accelerating reforms in education and training systems, with a view to replacing traditional teaching methods with online services;
- Undertaking digital transformations to foster innovations;
- Cutting red tape in economic decision-making;
- Placing annual budgets under medium-term frameworks so that unexpected spending can be made in any period without jeopardizing macroeconomic stability;
- Boosting labor productivity, which dropped in developing countries between the 2008 global financial crisis and the arrival of COVID-19—partly due to the reallocation of labor to services. Pandemic-induced economic disruptions have reduced productivity even more, especially in sub-Saharan Africa. Policies to raise agricultural productivity—such as strengthening infrastructure and land property rights—would likely pay large dividends.

Equally important are policies to support structural transformation, which could contribute even more to sub-Saharan productivity growth. Facilitating structural transformation in the region's low-income countries requires creating jobs in modern, industrial sectors by addressing the constraints to labor-intensive manufacturing growth. The binding constraints on African competitiveness in manufacturing are limited industrial land, input industries, finance, trade logistics, worker skills, and infrastructure (Dinh et al, 2012).

The policy dilemma facing the SSA countries is that to survive the pandemic and restore economic growth, they must increase fiscal spending to vaccinate against and treat COVID-19 over the next two years. Their ability to do so depends on circumstances in individual countries. In Dinh (2022), we examined the financial situation of selected low- and lower-middle-income countries and found that most SSA countries are not in a position to increase fiscal spending without jeopardizing debt solvency and sustainability. Moreover, the SSA countries face the prospect of significant interest rate increases in the world market as the monetary authorities in the developed countries begin to tighten their policies to deal with rising inflation rates.

In this situation, SSA countries have no choice but to bite the bullet and be willing to risk further debt stress to emerge from the crisis. The EU and the international community could recognize these exceptional conditions and adopt measures to ease the pain and suffering of the developing world. Without a concerted effort from lenders, borrowers, and the international community to help resolve this situation, ad-hoc policy actions by individual countries can only lead to higher debt distress, further tightening of financial assistance, more defaults, and worsened poverty.

A comprehensive and coordinated approach to deliver this policy agenda includes three types of policy reforms:

- Short-term policies to respond to the pandemic's immediate health impact as it persists through 2022, and possibly into 2023, and to provide financial stimulus to fuel economic recovery in subsequent years.
- Medium-term policy priorities to further stimulate post-pandemic economic recovery and lay the foundation for longer-term structural transformation. A pivotal aspect of the medium-term agenda is establishing an efficient fiscal-monetary and debt management system that facilitates fiscal expenditures while maintaining a sustainable debt level. A Medium-term Expenditure Framework would be needed to achieve this objective.
- Long-term investments and policy reforms should foster economic and market diversification and large-scale job creation to reduce poverty and put SSA countries on a clear path of inclusive, green, and sustainable growth.

Some of the most salient policy actions are presented below. More details can be found in Dinh (2022).

Short-Term/Quick Wins: Defensive Actions for Damage Management

- Acquiring and deploying COVID-19 vaccines for at least 70% of the population. Also, obtaining adequate treatment medications and diagnostics.
- Continuing social distancing and other practices (face-mask wearing, hand washing, restricted large public gatherings). Avoiding policies such as premature reopening or stop-start containment.
- Extending safety nets and social protection programs through cash transfers, food aid, unemployment assistance, and free treatment to workers in the informal sector.
- Developing the capacity to carry out debt sustainability analyses, which allow the issuance of debt reports at fixed intervals.

- Strengthening the coordination between fiscal, monetary, and exchange rate policies to closely monitor the direction, speed, and magnitude of capital flows and their effects on the economy.
- Establishing a medium-term expenditure framework to manage fiscal and budgetary policies responsibly in a multi-year setting.
- Carrying out a thorough public expenditure program to establish a core protected group of investment projects needed to restore economic growth. Focus on improving the efficiency of capital projects through procedures to enhance project identification and implementation.

Medium-Term Actions: Dynamic Measures to Foster Strong, Sustainable, and Inclusive Growth

- Restructuring of public enterprises, as well as monitoring and mitigation of their contingent liabilities, is key for sound public debt management. Governments and debt managers need to review carefully state-owned enterprises' financial liabilities, subnational debt, guarantees, and other contingent debt. In North Africa, fiscal subventions to SOEs have crippled the central government's ability to stimulate private sector-led growth.
- Supporting small and medium enterprises (SMEs) through investment and policy reforms. Support should be provided to owners and to workers (formalization, education, skills development, digitalization—with a longer lag time before results are seen).
- Managing public debt and enhancing domestic resource mobilization. SSA countries need to put in place mechanisms and institutions to strike a proper balance between additional external debt's benefits and costs. These include sound debt management, high debt transparency, proper use of non-concessional resources, and thorough monitoring of contingent liabilities. External financing should favor concessional terms and long maturities on reasonable borrowing terms.
- New investments in functional and efficient health systems to cope with future pandemics and reduce the burden on the government.
- Provide fiscal support and undertake policy reforms to enable the formalization of the informal sector through training for workers and businesses to close the skill mismatch.
- Investment in network infrastructure that facilitates digital transformation by expanding internet connectivity economy-wide to ensure that everyone (children, adults, workers, and businesses) benefits from online learning.
- Fiscal consolidation reforms and reducing subsidies. In North Africa, public

wages, debt service, and subsidies still represent a high share of current public expenditures, impeding investment in public goods, especially infrastructure. Reducing subsidies will free up resources for necessary public investments.

- Efficient and productive public investment can serve as a catalyst for private investment. Debt-financed public investments should be guided by efficiency gains. Their limited fiscal space suggests that many lower and middle-income countries should finance more public goods by tapping the capital market and public-private partnerships.

Long-Term Actions

- Promoting economic and export diversification through trade policy reforms, and fiscal investments in public goods and industrial clusters for non-extractive goods and services sectors.
- Improving economic resilience to exogenous, especially climate-related, shocks and future challenges (food security, water security, climate change).
- Investing in public goods necessary to reduce regional disparities and foster inclusive growth.
- Deepening regional integration in the context of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA).

Considerations for the EU and the International Community

The EU and the international community can help SSA countries to restore growth in a number of ways:

- Resume and strengthen aid coordination with a view to increasing aid effectiveness. Poor donor coordination, along with reductions in official development assistance by major development partners, could adversely affect the nascent growth recovery underway in SSA.
- Increase financial and technical assistance to SSA in the design and implementation of SSA reform programs discussed in the previous section. For example, donor support can help offset the reduction in public expenditure on health and education by SSA governments. According to a recent study by World Bank and UNESCO[4], two-

4. Joint World Bank – UNESCO report Education Finance Watch (EFW). Education Finance Watch (EFW).

thirds of low- and lower-middle-income countries have cut their public education budgets since the onset of the pandemic.

- Design and adopt changes to the global financial architecture so that a longer-term resolution of the SSA debt problem can be found, which would provide more certainty to the macroeconomic and investment policy framework in SSA countries. At the moment, the Debt and Debt Service Suspension Initiative (DSSI) is no more than a temporary fix for SSA debt problems. Both principal debt reduction and maturity extensions (re-profiling) are needed to bring these countries' debts down to sustainable levels. Re-profiling may be less effective when a country faces a large debt overhang—when the burden of debt is so large that a country certainly cannot pay it back. In these situations, it may simply imply that debt restructuring operations, such as the DSSI, which continue to deliver debt relief, may be too little and too late. For countries that are currently insolvent, there is no way out except for creditors to take a substantial reduction in the principal. Given the recent trends in external debt structure, it is not clear that innovative debt workouts, such as auctions to buy debt at below-face-value prices or debt/nature swaps, would work for private creditors, including bondholders and/or commercial banks. The wide distribution of bondholders and investors makes it difficult to come to any timely decisions—unlike the case with official creditors.
- No satisfactory solution to the debt problem in Africa can come without addressing the issue of China's debt. China plays a key role because its government, banks, and companies lent over $150 billion to Africa from 2000 to 2019. The only feasible way to deal with the overall debt problem of Africa is to have a concerted effort by all lenders, bilateral and commercial, Chinese and non-Chinese, under the leadership of an international institution, to agree on a common and orderly framework for debt workout. This requires greater transparency in sovereign lending, including but not confined, to government-to-government loans. This will also require that private and emerging creditors are open to accepting loan repayment reductions.

References

- Dieppe, Alistair, Ed.2021. *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. Washington, D.C.: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1608-6. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO https://www.worldbank.org/en/research/publication/global-productivity.
- Dinh, Hinh T., Palmade, V., Chandra, V. and Cossar, F. , 2012. *Light manufacturing in Africa: Targeted policies to enhance private investment and create jobs*. World Bank Publications.
- Dinh, Hinh T., 2021. *Covid-19 and the Fiscal Space of Developing Countries*. Policy Brief. Policy Center for the New South. Rabat: Morocco. https://www.policycenter.ma/publications/covid-19-and-fiscal-space-developing-countries
- Dinh, Hinh T., 2022. *COVID-19 and The Developing Countries—The Road To Recovery*. Policy Center for the New South. https://www.policycenter.ma/publications/covid-19-developing-countries%E2%80%94-road-recovery
- IMF. International Monetary Fund. 2021. *World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries*. Washington, DC, April.
- Maddison, A., 2006. *The world economy. OECD publishing*.
- World Bank.2020. *A Tale of Africa Today : Balancing the Lives and Livelihoods of Informal Workers During the COVID-19 Pandemic* (English). Africa Knowledge in Time Policy Brief; Issue 1; no. 3. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2021a. *Global Economic Prospects, June 2021*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1665-9. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf
- World Bank. 2021b. *International Debt Statistics 2021*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1610-9. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

3

Système de santé et production de vaccins

Larabi JAÏDI

Les précédents sommets de partenariat UE-Afrique n'avaient pas mis suffisamment l'accent sur la priorité du développement des systèmes de santé en Afrique. Les répercussions et les réponses apportées en urgence face à la pandémie de Covid-19 ont permis de mettre en lumière les défaillances mais aussi des pistes à partir desquelles il est possible de faire de la nouvelle phase de partenariat un vecteur de consolidation pérenne des systèmes de santé dans le continent.

L'UE 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 qui promeut des plans de prévention et de riposte face aux futures épidémies et développe les capacités de l'Afrique dans la production des vaccins et des biens médicaux. Le dialogue entre partenaires africains et européens issus du monde politique, d'une part, et actifs dans le domaine de la santé, d'autre part, devrait aboutir à une convergence des points de vue sur la nécessité indéniable de développer les capacités de production en produits pharmaceutiques et médicaux sur l'ensemble du continent.

Lors du sommet UE-Afrique, les partenaires ont annoncé les premières actions et mesures de soutien intégré et complet censées s'attaquer, sous tous les angles, aux obstacles à la production de produits de santé et de technologies de la santé. Il s'agit d'un engagement commun pour la défense d'un bien public mondial.

Introduction

Bien que la plupart des pays d'Afrique semblent, de prime abord, moins fortement touchés par la pandémie de Covid-19 qu'on ne l'avait redouté, nombre de ces derniers n'étaient pas en mesure de garantir à la population des prises en charge sanitaires adéquates. La pandémie a montré clairement la nécessité de disposer de systèmes de santé résilients face aux crises. Ces derniers constituent une condition fondamentale pour prévenir les risques sanitaires. Le contexte offre une fenêtre d'opportunité pour ancrer le partenariat sanitaire sur une vision de long terme et faire converger les intérêts réciproques des deux parties dans ce domaine.

La pandémie a mis en lumière un problème structurel sous-jacent : la grande disparité des capacités de production dans le monde. Elle a mis au jour des faiblesses manifestes dans les capacités locales de fabrication de vaccins et de produits pharmaceutiques, ce qui a entraîné des pénuries et restreint l'accès aux services de santé en Afrique. L'appui au financement des investissements dans le secteur pharmaceutique contribuerait à la prévention et au traitement des maladies endémiques et faciliterait l'accès à des produits médicaux abordables.

Dans le même temps, la crise a montré l'importance de diversifier les chaînes de valeur mondiales ; elle a fait naître, pour l'Afrique et l'Europe, une occasion à saisir. L'Afrique affiche une réelle volonté d'accroître sa production pharmaceutique. L'esprit et les valeurs du partenariat invitent Europe à soutenir le continent dans la construction de ses propres capacités élevées de fabrication et de production.

I. Les systèmes de santé en Afrique : état des lieux, objectifs du partenariat et recommandations

1.1. Bref état des lieux des systèmes de santé en Afrique

La situation sanitaire et sociale de l'Afrique est préoccupante : pressions démographiques, taux importants de mortalité maternelle et infantile, prévalence du VIH/Sida, montée en puissance des maladies non transmissibles, etc… La pandémie a mis à rude épreuve les systèmes de santé africains. L'impact de la Covid-19 montre la nécessité d'une

réforme des systèmes de santé africains. Même si les nombres officiels de cas et de décès restent faibles, la Covid-19 a montré les limites du système de santé. Un double fardeau de maladies transmissibles et non transmissibles, ainsi que les contraintes en matière de ressources, démontrent la nécessité de renforcer les systèmes de santé africains.

Même si le financement public de la santé progresse, les résultats en matière de santé restent inférieurs aux économies à revenu moyen supérieur, notamment en matière de santé maternelle et infantile. L'insuffisance des ressources physiques et humaines, et la faiblesse des systèmes de couverture sociale représentent des difficultés importantes.

Au cours des années 2020-21, l'Afrique a dû faire face à l'impact de la Covid-19 sur ses systèmes de santé. Selon des données disponibles, depuis le début de la pandémie, l'Afrique a connu plus de 11 millions de cas provoquant près de 244 000 décès[1], un chiffre par habitant nettement inférieur à celui d'autres régions du monde. Le nombre de cas et de décès est probablement sous-estimé, en raison d'un taux de dépistage très faible. Les cas sont de nouveau en augmentation, soulignant le risque persistant de flambée épidémique.

Au-delà de la Covid-19, le double fardeau des maladies transmissibles et non transmissibles, ainsi que les contraintes liées au financement, aux prestations de services et aux ressources, montrent bien à quel point il est urgent de renforcer les systèmes de santé africains. Si la majorité de la charge de morbidité en Afrique est due à des maladies transmissibles et non transmissibles, la malnutrition et les risques alimentaires constituent une part importante des facteurs de risque globaux. Ce double fardeau, ainsi que les réponses africaines à la Covid-19, montre bien la nécessité de renforcer le système de santé et le faire évoluer vers un système centré sur le patient, et favorisant davantage l'équité.

1.2. Objectifs de l'Afrique dans le Partenariat

- *Répondre au double défi des pandémies et des maladies chroniques*

L'Afrique n'a pas encore achevé sa transition épidémiologique. Les problèmes épidémiologiques du passé et ceux de demain cohabitent sur le continent. Les politiques de santé en Afrique doivent relever un double défi :

- Éradiquer les maladies endémiques telles que le HIV/Sida, le paludisme ou la

1. Statistiques recueillies à la date du 13 Février 2012

tuberculose. Le Sida sévit toujours : 26 millions de personnes atteintes du virus viennent d'Afrique sur un total de 36 millions dans le monde. Il en est de même du paludisme : 90 % des nouveaux cas sont localisés en Afrique.

- Lutter contre le développement de maladies chroniques (diabète, cancer). Ces maladies non transmissibles augmentent à un rythme alarmant et représentent un enjeu majeur du point de vue de la prévention et du traitement. Elles sont aussi un facteur aggravant dans le développement des maladies comme le cancer. En effet, les études épidémiologiques prévoient 1,2 million de nouveaux cas de cancer en Afrique d'ici 2030.

- *Mobiliser des ressources médicales et scientifiques plus nombreuses*

L'Afrique abrite seulement 1,3 % des professionnels de la santé alors qu'elle porte seule 25 % de la charge mondiale des maladies, et que les professionnels des domaines scientifiques et médicaux sont nombreux parmi l'importante la diaspora africaine en Europe. Cette fuite massive des cerveaux pose un problème, tant du point de vue de l'expertise que ces professionnels pourraient apporter à leur pays d'origine que de l'avancée de la recherche sur les politiques de santé africaines.

- *Élargir l'accès aux services de soins sanitaires*

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'efficacité de cet accès passe par une allocation plus rationnelle des financements qui serait davantage fondée sur des critères plus objectifs, comme les données épidémiologiques, l'efficience 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.

- *Établir un plan coordonné et efficace de partenariat sanitaire*

Les réponses aux objectifs de santé en Afrique doivent être soutenues par le partenariat dans un plan coordonné et efficace répondant aux principes de conscience collective et de responsabilité partagée. L'UA a créé des institutions pour accompagner les pays africains dans la prévention des épidémies, 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 d'améliorer la détection des menaces épidémiques et la prévention des maladies afin d'y riposter de manière rapide et efficace.

1.3. Recommandations

- *Développer le dialogue politique en matière de santé et inscrire la santé comme un volet essentiel de la nouvelle stratégie de l'Afrique avec l'UE*

Les perspectives de la refondation de la stratégie de l'UE avec l'Afrique offrent la possibilité d'ancrer la santé dans la coopération de manière pérenne. Il s'avère nécessaire de créer un format de dialogue spécifique entre les ministres de la Santé de l'UE et de l'UA pour conférer un poids appréciable à la définition d'objectifs stratégiques et à la coopération technique dans ce domaine. L'implication des responsables et des experts africains dans cette démarche constituerait un signal de mise en mouvement d'un partenariat fondé sur un pied d'égalité et introduirait une rupture avec les approches classiques de l'assistanat.

- *Définir des priorités stratégiques dans le domaine de la santé*

Le contexte budgétaire contraint par une conjoncture fortement dégradée par la crise et par les coûts élevés de la lutte contre la pandémie et ses conséquences exige une mobilisation conséquence et une allocation efficace des ressources disponibles. Aussi, faudrait-il définir des priorités stratégiques en vue d'atteindre les objectifs de l'Afrique en matière de santé. La définition de ces priorités stratégiques s'inspirerait des cadres de référence de la politique en Afrique et des recommandations et conseils des institutions africaines communautaires. Il s'agira d'identifier des secteurs susceptibles d'avoir un effet de levier pour l'ensemble du système de santé et les soutenir en conséquence. Construire sur l'acquis des projets existants qui ont démontré une efficacité et impacté favorablement l'état sanitaire de la population, son accessibilité aux soins serait une source de progression dans la réalisation des objectifs établis.

- *Établir un partenariat pérenne et tourné vers les besoins entre l'ECDC et le CACM en tenant compte de l'expertise et des besoins des deux parties*

Le partenariat stratégique conclu entre le Centre africain pour le contrôle et la prévention des maladies (CACM) et le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) est un pas important dans l'établissement d'une alliance sanitaire agissant dans la constitution et la consolidation des systèmes de santé résilients. Doter ce partenariat d'une vision de long terme et d'une programmation glissante sur un horizon à long terme exprimerait une volonté politique plus affirmée des deux parties pour pérenniser le partenariat sur des bases solides. Le soutien technico-financier au CACM pourrait faire de cette institution un acteur central de la consolidation des systèmes de santé en Afrique et accroître ses marges de manœuvre, aujourd'hui contraintes par de faibles ressources.

- *Élargir la coopération à la recherche*

Les capacités en matière de recherche médicale en Afrique sont insuffisantes. Elles s'avèrent indispensables pour améliorer durablement la résilience des systèmes de santé en Afrique. Il est crucial de développer une meilleure coopération avec l'UE dans le domaine de la recherche en soutenant les priorités des pays africains. À travers ses programmes de recherche actuels, l'UE peut contribuer à l'indispensable coordination et au développement de projets de recherche à l'échelle du continent.

- *Soutenir l'usage du numérique dans le déploiement des solutions pour les systèmes de soins de santé du continent*

Le numérique et l'intelligence artificielle permettent de déployer des solutions efficaces et peu onéreuses pour lutter contre les disparités d'accès aux soins médicaux. De nombreuses solutions mobiles en santé se sont développées en Afrique notamment depuis le début de la pandémie ; des applications d'alertes sanitaires ont été inventées, la télé-consultation fait son apparition. Ces innovations techniques permettent d'améliorer l'information sanitaire par la collecte des données, et faciliter l'accès des population localisées dans zones reculées à un environnement médicalisé, d'aider les praticiens dans l'exercice de leurs missions et de former des paramédicaux. L'appui de l'UE à l'extension de la présence des TIC dans les zones reculées, et à leur utilisation massive dans les prestations et la prévention sanitaires permettrait d'apporter une meilleure réponse aux épidémies et aux prises en charge sanitaires.

II. La production de vaccins

2.1. Bref état des lieux de la vaccination en Afrique

En dépit des progrès accomplis, l'accès universel à la vaccination demeure largement loin du compte en Afrique. Le taux global de vaccination contre la Covid-19 sur le continent ne dépasse pas 11,2 % (deux doses) à la mi-février 2022. Alors que l'Afrique connaît une quatrième vague d'infections, l'apparition du variant omicron rappelle encore une fois que la capacité de la région à s'équiper pour lutter contre la pandémie et répondre aux besoins futurs en matière de soins de santé a des incidences mondiales. L'Afrique reste pour l'instant tributaire des importations et des dons de vaccins contre la Covid-19. Il est alarmant de constater que la distribution de vaccins et d'autres moyens se poursuit à deux vitesses radicalement différentes. En Afrique, par exemple, seuls sept pays ont atteint l'objectif de 40 % en 2021 et, pour beaucoup, l'objectif de 70 % semble de plus en plus ambitieux.

L'objectif affiché de COVAX était de disposer à fin 2021 de 2 milliards de doses à distribuer permettant de vacciner environ 20 % de la population des pays participants, quel que soit leur niveau de revenu. L'initiative COVAX s'est heurtée à plusieurs obstacles majeurs pour atteindre ses objectifs : l'adhésion limitée des grands pays, l'absence d'engagement des pays membres à renoncer à s'approvisionner auprès des laboratoires pharmaceutiques ; les contrats passés par un certain nombre de pays ont eu mécaniquement pour conséquence de réduire d'autant les capacités de production à destination des pays en développement ; le montant insuffisant des contributions susceptibles de financer l'achat de vaccins pour les pays à revenus faibles ou moyens.

L'Europe a cherché à s'assurer qu'une grande partie des citoyens européens pourraient être vaccinés rapidement en concluant des contrats de préachats de plusieurs vaccins. L'UE a sécurisé ses approvisionnements. Mais, à la fin de l'année 2020, il a fallu se rendre à l'évidence : le programme Covax ne parviendrait pas à distribuer aux pays à bas revenus suffisamment de doses pour protéger leurs habitants les plus vulnérables. L'industrie pharmaceutique occidentale n'étant ni en mesure ni vraiment désireuse de fournir en vaccins les pays africains. Une fois qu'elle a disposé d'un excédent de vaccins, l'UE a soutenu le dispositif COVAX, en partageant ses excédents de vaccins. Elle a aussi entrepris des efforts dans le cadre de l'accélérateur d'accès aux outils contre la Covid-19 (ACT), en particulier la task force sur la fabrication (Manufacturing Task Force) pour appuyer les campagnes de vaccination dans des pays africains.

L'Afrique importe 99 % de ses vaccins et 94 % de ses médicaments. Cet état de fait doit changer. Le continent doit développer ses propres industries pharmaceutiques, biotechnologiques et médicales pour faciliter un accès équitable à des produits sûrs et de qualité. L'Afrique du Sud et l'Inde, avec l'appui des autres pays africains ont demandé à l'OMS de lever certaines dispositions des accords internationaux régissant les droits de propriété intellectuelle afin d'accélérer la lutte contre la pandémie, considérant que certains pays en voie de développement auraient du mal à accéder aux vaccins ou aux médicaments nécessaires si la protection des brevets était maintenue.

L'un des principaux arguments avancés en faveur du droit de propriété intellectuelle par l'UE et d'autres pays avancés est la nécessité d'encourager la prise de risque et l'innovation. L'autre argument est que les Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce comportent plusieurs exceptions permettant, dans certaines situations, de lever, dans un pays donné, la protection offerte par les brevets, par exemple pour protéger la santé publique ou l'environnement. Mais en interdisant de réutiliser des innovations précédentes soumises à brevets, on rend plus difficile le développement des pays ne produisant pas de brevets, en limitant leur accès aux nouvelles technologies.

2.2. Objectifs de l'Afrique dans le partenariat

- *L'Afrique s'engage fortement dans la vaccination de sa population*

Pour que l'Afrique se remette du choc de la Covid-19, elle doit déployer rapidement les vaccins. À court terme, c'est le principal catalyseur de la sortie de crise. La stratégie pour atteindre une couverture vaccinale élevée reste incertaine et, à la fin 2021, l'Afrique ne disposait que d'une quantité de vaccins suffisante à **immuniser moins de 10 %** de la population. Cependant, même si toutes les doses reçues étaient déployées, la performance de l'Afrique en ce qui concerne la part de population ayant reçu au moins une dose de vaccin resterait bien inférieure à celles de la majorité des autres continents.

- *L'Afrique dispose de compétences humaines*

L'Afrique relève le défi et fait savoir ses ambitions dans la lutte mondiale contre les pandémies. Le continent dispose de centres d'excellence, d'institutions sanitaires nationales ou communautaires qui font déjà partie des établissements les plus performants du monde en matière de lutte contre les maladies infectieuses.

Sa communauté scientifique et sanitaire contribue à la santé mondiale, comme elle l'a récemment prouvé avec la découverte et le séquençage du variant omicron. Ses ressources humaines font œuvre de pionnier pour relever le défi immédiat que représente la Covid-19 pour l'Afrique et renforcer également la capacité de la région à lutter contre les futures pandémies et à répondre aux besoins de vaccination plus généraux de l'Afrique.

Le partenariat devrait contribuer aux efforts déployés par les pays africains pour améliorer l'accès à des produits de santé abordables et vitaux, faire progresser la couverture santé universelle et renforcer les systèmes de santé. Il devrait stimuler également les compétences et contribuer à la création d'emplois et de perspectives d'avenir pour les jeunes générations africaines. C'est ainsi que le partenariat incarnera l'esprit de solidarité dans une logique mutuellement avantageuse.

- *L'Afrique ambitionne de se doter de capacités de production de vaccins*

Des unités de fabrication sont déjà en cours de construction, en tant que premières structures du continent capables d'assurer le processus de fabrication du début à la fin, et un maillon potentiellement essentiel pour l'approvisionnement de l'Afrique en vaccins contre la Covid-19 et d'autres maladies. Pas moins de 12 sites de production, en

activité ou en projet, répartis dans six pays africains (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Maroc, Rwanda et Sénégal), devraient produire une large gamme de vaccins contre la Covid-19.

La fabrication de vaccins est un processus complexe qui nécessite du matériel spécialisé, des moyens de production, des installations de stockage et une main-d'œuvre qualifiée. Il est indispensable d'accroître les investissements qui renforcent la sécurité sanitaire pour protéger des vies et tirer des enseignements de la pandémie de Covid-19. L'UE dispose, à travers ses institutions spécialisées, d'une grande expérience technique et financière en matière de soutien à la mise au point de vaccins, à la santé publique et à l'innovation dans le monde.

2.3. Recommandations

- *Répondre aux besoins actuels*

La priorité absolue doit être de garantir la prévisibilité des livraisons de vaccins, notamment par le biais du mécanisme COVAX et du Fonds africain pour l'acquisition des vaccins (AVAT). Il faut aussi prévoir des fonds pour faire en sorte que les systèmes de santé africains puissent vacciner rapidement la population locale dès la livraison des vaccins, notamment en réduisant la désinformation et l'appréhension par rapport à la vaccination.

- *Améliorer la résilience pour l'avenir*

Les efforts pour répondre aux besoins urgents ne doivent pas se faire au détriment des besoins futurs. L'amélioration de la résilience pour l'avenir est également une priorité, de même que le renforcement de la capacité de la région à subvenir à ses besoins, que ce soit contre la Covid-19 ou contre toute autre maladie qui pourrait survenir. Faute d'approvisionnement prévisible et fiable en vaccins, par exemple, les autorités sanitaires sont souvent contraintes de réagir rapidement pour accepter des doses, dont la durée de conservation est généralement limitée. En somme, pour que l'Afrique soit réellement résiliente, elle ne doit pas dépendre de la générosité de la communauté internationale. Elle doit impliquer ses partenaires dans une dynamique d'augmentation de ses capacités de production continentales et consolider les chaînes d'approvisionnement régionales.

- *Renforcer le continent dans ses initiatives pour produire des vaccins*

Forts de l'importance et des avancées de leurs industries pharmaceutiques, certains pays africains se positionnent déjà comme potentiels producteurs de vaccins anti-Covid-19 sur le continent. Ces pays pourraient devenir de véritables producteurs à part entière de vaccins. C'est le moment pour l'Europe et les décideurs africains de sortir des logiques de court terme et d'investir dans l'industrie pharmaceutique avec un cadre juridique et entrepreneurial favorable à une remontée dans la chaîne de valeur de l'industrie pharmaceutique. Il s'agit d'encourager les investissements dans les entreprises pharmaceutiques et biotechnologiques locales et réduire les risques liés à ces investissements.

- *Mobiliser des investissements dans les soins de santé, dans la recherche sur les vaccins et dans les compétences*

La nouvelle initiative européenne « Sustainable Healthcare Industry for Resilience in Africa » répond à la nécessité indéniable de mobiliser et de permettre des investissements du secteur privé qui renforcent la sécurité et la résilience en matière de santé sur l'ensemble du continent en développant des capacités de production de vaccins ; des moyens de diagnostics, de traitements et d'équipements essentiels ; des formations de compétences spécialisées et un partage des meilleures pratiques en matière de santé en ligne. Le défi en matière d'investissement auquel sont confrontés les partenaires européens et africains dans cette initiative est de mettre au point les modalités de mise en œuvre de la nouvelle initiative notamment la libération des mises de fonds, l'accès aux financements à long terme, le soutien à l'innovation et l'assistance technique.

- *Accélérer la mise en œuvre de l'initiative Équipe Europe*

L'Afrique ambitionne de mobiliser des investissements privés grâce à la fourniture de financements à long terme pour accroître les investissements dans la recherche médicale, les installations de diagnostic et de traitement et les chaînes d'approvisionnement locales des soins de santé. L'initiative de l'UE « Équipe Europe » vise à promouvoir la production de vaccins, de médicaments et de technologies de la santé ainsi que l'accès à ceux-ci en Afrique. Elle contribuera à créer un environnement favorable à la fabrication locale de vaccins en Afrique et à lever les obstacles du côté tant de l'offre que de la demande[2]. Il est prévu qu'elle bénéficie d'un appui financier fourni par le budget de l'UE et par les institutions européennes de financement du développement et

2. L'initiative a été annoncée par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, au sommet mondial sur la santé organisé dans le cadre du G20, à Rome en mai 2021.

des contributions des États membres de l'UE. Il reste à définir clairement la marche à suivre pour que les promesses de ce nouveau dispositif de renforcement de la résilience en matière de santé en Afrique se réalisent grâce à une implication commune des partenaires africains, européens et internationaux.

- *Soutenir le transfert de technologies*

Ce soutien peut s'opérer par le développement des centres de production régionaux en accord avec l'UA et les centres africains de contrôle et de prévention des maladies qui ont récemment lancé les partenariats pour la fabrication de vaccins en Afrique. L'UE, associée à plusieurs homologues africains et internationaux, s'est engagée à mettre son expertise à la disposition des centres de production régionaux répartis sur l'ensemble du continent. C'est un signe encourageant. Il reste à finaliser le programme d'ensemble et élaborer ses étapes opérationnelles en étroite collaboration avec les partenaires africains.

- *Assurer une autonomie stratégique collective*

Au-delà des vaccins contre la Covid-19, compte tenu de la dépendance de l'Europe en matière de médicaments, notamment vis-à-vis d'autres pays avancés, la restauration de l'attractivité du territoire européen pour la production pharmaceutique constitue un enjeu majeur. Cependant il convient de préciser que'une fabrication « 100 % nationale » n'a plus grand sens compte tenu de l'éclatement de la chaîne de production pharmaceutique en de multiples étapes. Dans ce contexte, renforcer la compétitivité et l'attractivité de la production de médicaments en Afrique semble être la voie pour construire « *une autonomie stratégique commune* ». Compte tenu de ces enjeux, notamment pour les pays africains, l'UE devrait soutenir la demande de levée de la protection des brevets sous certaines conditions et inciter les laboratoires pharmaceutiques travaillant sur les vaccins à partager leur technologie et leur propriété intellectuelle.

Bibliographie

- African Union Developement Agency-NEPAD (2019), *Stratégie 2018-2030 en matière de recherche et d'innovation dans le secteur de la santé en Afrique*.
- Commission économique africaine, OMS (2014), Première réunion des ministres africains de la Santé, Luanda (Angola), 14-15 Avril 2014., rapport de la réunion des experts.
- Commission européenne (2021), *L'Équipe Europe lance une nouvelle plateforme de financement pour soutenir la sécurité et la résilience en matière de santé en Afrique,* Communiqué, Bruxelles, 21 mai 2021.
- Conférence ministérielle sur la vaccination en Afrique et OMS (2016), *Déclaration sur l'accès universel à la vaccination comme fondement de la santé et du développement en Afrique*, Bureaux régionaux de l'OMS pour la Méditerranée orientale et l'Afrique, l'Union Africaine et le gouvernement éthiopien, Addis-Abeba.
- Ertl, V., M. Kaiser et S. Weidenbach (2021), *La coopération UE-UA pour des systèmes de santé résilients en Afrique subsaharienne*, Konrad Adenauer Stiftung.
- Jaidi, L. (2020), « L'industrie pharmaceutique africaine. La secousse de la Covid-19 », Rapport annuel sur l'économie de l'Afrique, PCNS, Rabat.
- Millet, L. (2018), *Santé en Afrique : comment répondre aux nouveaux défis ?* Institut Montaigne, Paris.
- Unido / Mc Kinsey (2018), *Africa – an opportunity for Pharma and Patients*.
- Union africaine, Centre africain pour le contrôle et la prévention des maladies (CACM), Consortium du CACM pour les essais cliniques sur le vaccin contre la COVID-19 (CONCVAT) (2020), *Addendum à la stratégie africaine de développement et d'accès au vaccin contre la Covid-19*.
- Union africaine / Nepad (2010), *Renforcer l'innovation pharmaceutique en Afrique. Élaborer des stratégies d'innovation pharmaceutique : des choix pour les décideurs et les pays*, Rapport d'étude finale : revu après examen par le Comité technique élargi sur le Plan de fabrication des produits pharmaceutiques pour l'Afrique, Addis-Abeba.

4

Agriculture et développement durable : quels enjeux pour l'Union africaine et pour l'Union européenne ?

Henri-Louis VEDIE

Au-delà d'un point commun, celui d'être plurielles, l'Union africaine (UA) agricole et l'Union européenne (UE) agricole diffèrent sur de nombreux points, conduisant à des enjeux qu'elles ne peuvent partager. L'objet de cet article est de montrer que les enjeux de l'UA sont liés à un environnement démographique et économique propre au continent : celui d'une démographie explosive globalement et d'un revenu par habitant parmi les plus faibles de la planète. C'est pourquoi l'enjeu immédiat est ici de concilier la prise en compte des impératifs, à moyen terme, d'un développement durable africain, et, à court terme, d'assurer sa sécurité alimentaire. Le recours à une agriculture raisonnée, fertilisant des terres arables importantes mais appelées à diminuer nous semble être la solution qui s'impose. Tels ne sont pas, bien sûr, les enjeux de l'UE agricole, où la priorité semble être désormais de privilégier une agriculture durable et bio, tout en tenant compte de ses faiblesses qui tiennent principalement à la taille moyenne de ses exploitations, dépassant les 100 hectares dans certains pays, ayant du mal à dépasser cinq hectares dans d'autres, et au vieillissement de sa population active agricole.

Désormais, quels que soient l'activité ou le secteur d'activité que l'on étudie, on se doit de l'aborder en prenant en compte sa dimension environnementale et sa contribution au développement durable. Ceci se vérifie aux Nations unies comme au sein de l'UE où on ne peut parler d'agriculture sans préciser « agriculture durable », et de développement sans ajouter « développement durable ». Ce qui suppose, pour l'agriculture, que ses enjeux prennent en compte :

- d'être une agriculture socialement durable où les communautés rurales sont appelées à conserver ou à acquérir un rôle essentiel ;
- d'être ou de devenir une agriculture s'inscrivant dans la durabilité environnementale, en luttant contre le changement climatique, en protégeant les ressources naturelles et en renforçant la biodiversité ;
- d'être ou de devenir une agriculture s'inscrivant dans la durabilité économique, garantissant aux agriculteurs des acquis économiques pérennes.

À partir de cette approche, quels sont alors les enjeux pour l'UA et pour l'UE d'une agriculture s'inscrivant dans un processus de développement durable ?

I. L'agriculture de l'UA, une entité plurielle et une priorité partagée par ses États membres : celle d'une agriculture s'inscrivant dans la durabilité économique tout en assurant la sécurité alimentaire du continent

Fondée en juillet 2002 à Durban, en Afrique du sud, l'UA compte aujourd'hui 1,3 milliard d'habitants, répartis sur 30,4 millions de km². Son PIB par habitant moyen, tous pays confondus, est de l'ordre de 3 000 dollars (USD), avec des écarts très importants selon les pays. Au sein de l'UA, l'agriculture est l'activité économique dominante, très dominante puisqu'on estime à plus de 60 % la population active travaillant dans ce secteur. Secteur dont la contribution au PIB est estimée à 31 %. Enfin, ce continent est aujourd'hui celui qui devrait connaître un apport supplémentaire de population de l'ordre d'un milliard à l'horizon 2050.

1. Environnement démographique et économique : données et tendances

L'agriculture africaine répond à une double problématique : celle du nombre de personnes à nourrir, et celle de leur pouvoir d'achat, l'un des plus modestes de la planète. Aussi avons-nous retenu deux incontournables de cette problématique : son environnement démographique et une donnée économique, le revenu par habitant, un des principaux indicateurs de la demande.

- *Une démographie explosive*

L'objectif premier de l'activité agricole est d'assurer la sécurité alimentaire. Mao Zedong ne l'oubliera pas, à la différence de Lénine lorsqu'il prend le pouvoir en Russie. Sécurité alimentaire d'autant plus difficile à assurer lorsque le nombre de personnes concernées est élevé. Aussi, l'évolution de la démographie africaine est la donnée incontournable à prendre en compte pour répondre à cette priorité humaine et sociale qu'est la sécurité alimentaire du continent. Quelques chiffres: en 1930, le continent africain comptait 130 millions d'habitants, en 2009 il atteint un milliard, et en 2022, 1,3 milliard, dont 700 millions de jeunes de moins de 20 ans. Et si on se projette à l'horizon 2050, la population devrait augmenter d'un milliard. À cela s'ajoute une démographie très disparate selon les territoires. Ainsi, si le niveau record d'accroissement démographique concerne l'Afrique subsaharienne, avec un doublement de la population d'ici 2050, par contre, en Afrique du Nord, la croissance démographique devrait se rapprocher de celle de l'UE, tout en lui étant légèrement supérieure.

- *Un revenu par tête, en moyenne modeste mais très disparate selon les régions, par le niveau atteint et l'évolution attendue*

Sur la période 2018-30, ce revenu par tête sur l'ensemble du territoire ne progresse en moyenne que de 1,2 %, avec des résultats très différents selon les territoires. Ainsi, si en Afrique du Nord, il passe de 3 360 à 5 000 USD en 2030, tel n'est pas le cas de l'Afrique subsaharienne, passant de 1 613 dollars à 1 790 USD sur la période. Et que dire du Nigeria, dont la population devrait dépasser les 300 millions en 2030, avec un revenu par tête qui ne devrait pas augmenter, toujours au niveau de celui de 2018-20, soit environ 2 000 USD ?

2. Des terres arables par habitant importantes appelées à diminuer, et des rendements agricoles parmi les plus faibles de la planète

- *Des terres arables qui sont appelées à diminuer*

Les causes de cette diminution sont multiples, mais la pression démographique en est une des principales et indiscutables, comme en témoigne le tableau ci-dessous. Tableau qui rappelle, au niveau mondial, l'évolution des terres arables par habitant (hectare/habitant) et l'évolution de la population mondiale, en milliards d'habitants, entre 2000 et 2050.

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Population mondiale	6	6,8	7,6	8,2	8,8	9,2
Terre arable par habitant	0,24	0,23	0,21	0,20	0,19	0,18

Source: FAO, IFA, US Census Bureau, les données 2030, 2040, 2050 sont des estimations.

La lecture de ce tableau montre très clairement un mouvement en sens inverse, linéaire et constant de l'évolution de la population et des terres arables par habitant. Pour une population mondiale de 6 milliards de personnes en 2000, on avait 0,24 hectare (ha) de terre arable, et pour 9,2 milliards de personnes en 2050, on aurait 0,18 ha de terre arable par habitant. Sur la période 2000-50, la population augmente de 0,9 % en moyenne annuelle, entraînant une diminution des terres arables, toujours en moyenne annuelle de - 1,4 %. Appliqué à l'Afrique, cela conduirait à ce que les terres arables par habitant y diminuent à partir de 2050, au plus tard. Aussi l'idée reçue d'une Afrique aux terres arables inépuisables en superficie est fausse.

- *Des rendements agricoles parmi les plus faibles de la planète*

L'agriculture dominante en Afrique est celle des petites exploitations agricoles familiales, où 80 % des exploitations ont moins de 2 ha, et où seulement 3 % des exploitations sont supérieures à 10 ha. Et cette agriculture utilise peu d'intrants, se limitant à ce que l'on pourrait appeler des rendements naturels, soumis, de surcroît, aux aléas climatiques. Pas de rendements d'échelle donc de par la taille des exploitations, et un retard considérable dans l'utilisation des intrants expliquent principalement ces rendements parmi les plus faibles de la planète.

Revenons sur ces intrants, principalement des engrais peu utilisés. Si leur utilisation excessive est condamnable, leur quasi non utilisation est aussi excessive et regrettable, même si les agriculteurs africains en ont été les victimes et non les responsables. En 2015, données 2014, une étude de la l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur le taux d'application kg/nutriment-hectare des différentes parties du monde était particulièrement intéressante sur ce sujet. Pour un taux d'application moyen de 98 kg/ha, on constatera que l'Asie de l'Est utilise 393 kg/ha, l'Europe 138 kg/ha, l'Asie du Sud 134 kg/ha. Par contre, en dessous de la moyenne mondiale, on trouve l'Amérique du Nord (85kg/ha) et l'Afrique (32kg/ha). Et en Afrique, leur utilisation varie selon les territoires: 47kg/ha en Afrique du Nord, 39 kg/ha en Afrique australe et 12 kg/ha en Afrique subsaharienne. Cette dernière est aussi l'une des régions les plus pauvres de la planète, avec une croissance démographique particulièrement élevée, et un PIB par habitant des plus modestes.

Urgence d'agir donc pour deux raisons: celle de la situation actuelle, d'une sécurité alimentaire non assurée pour 1,3 milliard d'individus, alors que se profile déjà un continent africain à 2,3 milliards de personnes à l'horizon 2050. Celle ensuite d'un changement climatique qui pourrait à l'horizon 2050 entraîner une perte de rendement de 12 % pour le riz et de 21 % pour le blé, selon les rapports les plus récents du Groupe d'experts intergouvernementaux sur le climat (GIEC). Compte tenu du retard pris par l'Afrique en matière de rendement agricole, l'urgence d'agir devient exponentielle.

Choix du support d'intervention, avec le recours à une agriculture raisonnée, à partir d'engrais adaptés aux cultures locales, cochant plusieurs cases de la grille « environnementale et durable ». Celle, tout d'abord, de l'efficacité la plus grande dans le délai le plus court. Et, dans ce domaine, le recours à une agriculture raisonnée, avec des engrais adaptés aux sols et aux cultures, était la seule solution conciliant l'urgence de la situation et l'efficacité. Le Maroc, avec l'Office chérifien des phosphates (OCP), reconnu mondialement pour son offre, va vite s'affirmer être aussi l'expert d'engrais adaptés aux sols et cultures africaines pour le meilleur de son agriculture. Celle, ensuite, d'un avantage comparatif transport, réduisant d'autant l'émission de CO_2, du fait d'une présence sur place par exemple d'unités de production d'engrais en Éthiopie et au Nigeria, pays fortement impactés par une démographie explosive et des taux d'application d'engrais particulièrement bas. Celle, enfin, d'économies d'échelles attendues, compte tenu de l'ampleur du marché, venant s'ajouter aux diminutions des coûts de transport pour les raisons évoquées, conduisant à fertiliser les terres africaines, dans le meilleur rapport qualité/prix, condition de leur acceptabilité en Éthiopie et au Nigeria.

Recommandations

- L'Afrique est plurielle, ce qui suppose que les solutions ne peuvent être globales mais ciblées.
- Nécessité de hiérarchiser les priorités à partir d'un double critère, celui qui concerne les États les plus peuplés, et celui qui prend en compte leur niveau de ressources.
- L'Afrique, un des continents qui pollue le moins, ne doit pas se voir imposer aujourd'hui les contraintes du réchauffement climatique.

II. Une UE ayant à gérer une agriculture plurielle, misant désormais sur l'agriculture durable et sur le bio

L'UE, avec le retrait du Royaume-Uni, compte 27 États regroupant 447 millions de personnes au 1er janvier 2021, en recul de 300 000 personnes par rapport à 2020. Malte, avec 516 000 personnes, est le moins peuplé des 27, l'Allemagne le plus peuplé avec 83 millions, suivie de la France, avec 67 millions. Selon les données 2019, l'agriculture et les activités liées employaient 9,2 millions de personnes, soit 4,4 % de l'ensemble des emplois au sein des 27. Première puissance agricole mondiale, l'UE a valorisé sa production à 418 milliards d'euros (EUR) en 2020.

1. Une agriculture plurielle par la taille moyenne de ses exploitations, par l'emploi auquel elle contribue, par les filières qu'elle propose

- *Une taille moyenne des exploitations de 15 ha, très variable selon les pays. Une agriculture à deux vitesses*

En 2016, l'UE comptabilisait 10,3 millions d'exploitations réparties sur 156,7 millions d'ha, soit une taille moyenne d'exploitation de 15,2 ha. Mais, derrière cette moyenne se cachait une très grande diversité, quantitative et géographique.

Sur le plan quantitatif, la moyenne par pays va de plus de 150 ha en République tchèque à 77 ha en Slovaquie, 63 au Danemark, 60 au Luxembourg, 56 en Allemagne, 54 en France, 9,6 en Pologne et 3 en Roumanie. Notons qu'en Roumanie, 75% des

exploitations ont moins de 2 ha, et que dans 12 pays de l'UE, la taille moyenne des exploitations agricoles est inférieure à la moyenne des 27. La République tchèque et la Slovaquie y sont l'exception qui confirme la règle, laquelle veut que l'on y retrouve la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et certains pays d'Europe du Sud, huit d'entre eux ayant même une taille moyenne inférieure à 10 ha.

Sur le plan géographique, il existe au sein de l'UE une forte concentration des terres, avec, d'un côté, un grand nombre d'agriculteurs ayant des exploitations de petite taille et, de l'autre, un petit nombre d'agriculteurs ayant des exploitations très importantes. Ce qui nous fait dire que cohabitent, au sein de l'UE, deux types d'agriculture: une agriculture traditionnelle, essentiellement à l'Est et au Sud de l'Europe, et une agriculture moderne ayant privilégié le rendement à l'Ouest. Ce qui n'a pas été sans poser des problèmes, pas toujours résolus aujourd'hui.

- *Un emploi agricole qui varie très fortement, selon les États.*
  Une population agricole qui vieillit.

L'emploi agricole, c'est environ 4 % de la population active, de 15 à 64 ans, de l'UE. Mais derrière cette moyenne, des différences très importantes persistent selon les pays. Ainsi, en Roumanie, l'emploi agricole représente 18,5 % de la population active, seul pays où il dépasse les 10 %.Viennent, ensuite la Grèce (9,9 %), la Pologne (9,4 %), la Lettonie (7,2 %), la Bulgarie (6,4 %), la Lituanie (5,5 %), le Portugal et l'Espagne (3,9 %), l'Italie (3,8 %), l'Irlande (3,6 %), l'Estonie (2,9 %), la France (2,2 %), les Pays-Bas (1,7 %), le Luxembourg (1,2 %), l'Allemagne (1,1 %) et Malte (1 %). Et ce avec une tendance générale à baisser régulièrement depuis 2000. Comme on peut le constater, ces données confirment bien une UE agricole plurielle, en l'occurrence ici duale, distinguant une Europe de l'Est plus rurale, où une partie plus importante vit à la campagne, et une Europe de l'Ouest plus urbaine.

La population active rurale vieillit, comme le montre une étude des classes d'âges des exploitants agricoles en 2016 faite par la Commission européenne. Cette étude est sans appel : 0,45 % ont moins de 25 ans, 4 % ont entre 25 et 34 ans, 22 % ont entre 45 et 54 ans, 24 % ont entre 55 et 64 ans, et 34 % ont plus de 65 ans. Et depuis 2016, la situation n'a pas pu s'améliorer quand on se rappelle les attenants à cette étude de 2016, expliquant cette situation par des changements structurels constatés : diminution du nombre d'exploitations, volonté d'augmenter les rendements dans les territoires où ils étaient en retard par rapport à la moyenne européenne, investissements, pour y parvenir, dans les machines et les nouvelles technologies. Plus préoccupant, encore, un vieillissement qui se traduit par un désintérêt croissant des jeunes pour le secteur.

- *Des filières plurielles*

On se contentera de rappeler les principales d'entre elles, ainsi que celles qui contribuent le plus à valoriser les exportations agricoles de l'UE. Si on privilégie la production, la filière « végétaux et plantes horticoles » est la première, avec 13,6 % de la valeur totale, suivie de la filière « lait », avec 13 %, et la filière céréales (11,4 %). Si on en retient l'origine nationale, on rappellera que la France est le premier céréalier de l'UE (23,8 %), suivie de l'Allemagne (14,8 %) et de la Roumanie (10,2 %). Enfin, si les bovins les plus nombreux sont français, l'Allemagne et l'Espagne se partagent le leadership de l'élevage de porcs et un mouton sur quatre est élevé en Espagne. Concernant la contribution aux exportations agricoles, en valeur, de l'UE, la filière « boissons, alcools, vinaigres » est de très loin la première, avec 35 milliards EUR en 2019, suivie de la filière « préparations à base de céréales », 17 milliards environ, et de la filière « produits laitiers », environ 15 milliards.

2. Des enjeux visant à saisir les opportunités en valorisant l'existant, tenant compte de ses faiblesses, privilégiant l'agriculture bio et durable

- *Saisir les opportunités*

On rappellera, ici, un marché mondial en forte croissance, du fait de l'augmentation de la population au niveau planétaire. Les nouvelles technologies, de leur côté, sont capables d'améliorer les rendements tout en réduisant les coûts de production. Sans oublier l'opportunité consécutive au développement des circuits courts, conséquence de la pandémie Covid-19 et de la nécessité de contribuer à lutter contre le réchauffement climatique.

- *Valoriser l'existant en tenant compte de ses faiblesses*

Parmi ces faiblesses, il faut citer des revenus agricoles inférieurs de 40 % à ceux des autres secteurs. Celle, aussi, d'être une agriculture plurielle, avec des grandes disparités entre pays, dépendante aux subventions, indispensables à la survie de 60-70 % de ses agriculteurs, marqués du signe du vieillissement. Celle, enfin, du manque de solidarité entre pays, malgré l'incontournable Politique agricole commune (PAC). Mais ces faiblesses ne doivent pas faire oublier les forces et les atouts dont dispose l'UE agricole: des cultures et des élevages diversifiés, aux performances globales excellentes. Des filières structurées, des exportations dynamiques et un marché intérieur de près de 450 millions d'habitants. Des bonnes conditions de production avec un climat favorable,

avec un sous-sol riche, et une main-d'œuvre qualifiée et des infrastructures de qualité.

- *Un futur qui mise sur l'agriculture durable et bio*

L'UE vient de décider d'orienter massivement son agriculture vers un modèle de développement durable. Via deux fonds, le Fonds européen de garantie et le Fonds européen pour le développement durable, elle a décidé d'injecter sur sept ans (2021-27) 386,6 milliards dans son agriculture, avec des objectifs chiffrés, à l'horizon 2030 : réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides, réduction de 20 % de l'utilisation des engrais, réduction de 50 % des ventes d'antibiotiques à destination des animaux d'élevage et l'aquaculture, 25 % des terres agricoles réservées à l'agriculture biologique.

Recommandations

- Avec un marché intérieur, au mieux, qui n'augmente plus, et une population qui vieillit, l'urgence de l'UE agricole est d'être capable de répondre aux enjeux de la mondialisation ;
- Une priorité : unifier les modes de production et d'harmoniser les coûts de production au sein des 27 ;
- L'Europe verte, une longue marche. La volonté affichée ne doit pas faire oublier que l'agro-industrie traditionnelle (engrais et produits phytosanitaires) est celle de BASF, Bayer-Monsanto, Chemchina-Syngeta, etc - des chiffres d'affaires gigantesques et des dizaines de milliers d'emplois à la clé.

5

Restitution du patrimoine culturel africain : le chemin vers la décolonisation

Nouzha CHEKROUNI

La culture africaine, ancestrale, regorge de richesses que l'on retrouve dans l'art, la spiritualité, l'histoire et les modes de gouvernance. Cette culture raconte l'histoire de tout un continent, mais ses traces s'avèrent parsemées dans le monde entier. La colonisation occidentale de l'Afrique s'est accompagnée d'une perte symbolique et physique de sa richesse culturelle et de sa mémoire patrimoniale, miroir de son identité.

La restitution du patrimoine culturel africain et sa valorisation constituent un défi pour le continent africain, et ce au moins à deux égards. D'abord, pour la reconstruction de sa mémoire identitaire et la réconciliation avec son passé, marqué par les blessures encore vivaces de la colonisation. Ensuite, pour écrire une nouvelle page de son histoire et de ses relations futures avec l'Europe.

Introduction

Le sommet UA-UE des 17 et 18 février 2022, à Bruxelles, a été une occasion pour les deux continents d'assoir une nouvelle vision de leur relation. Le président français Emmanuel Macron a exprimé son ambition de « réviser complètement la relation UE-Afrique ».

Ce sommet intervient à un moment où se cristallise le débat, non sans passion, sur la restitution du patrimoine culturel, assorti d'actions concrètes qui prennent clairement le chemin de la restitution, aussi bien en France qu'en Allemagne, en Belgique et en Grande-Bretagne. Ce papier vise à contribuer à ce débat en mettant en lumière quelques exemples d'anciennes colonies françaises.

L'annonce de restituer le patrimoine africain, faite par le président français Emmanuel Macron au Burkina Faso le 28 novembre 2017, sa rencontre avec le président béninois Patrice Talon le 5 mars 2018 à Paris, et sa demande à l'écrivain et universitaire sénégalais Felwine Sarr et l'historienne d'art Bénédicte Savoy de préparer des propositions en vue de la restitution du patrimoine culturel africain, a ravivé les espoirs et donné un nouveau souffle à cette revendication africaine ancienne et légitime. Ce processus, qui s'avère long et complexe, nous encourage à nous interroger sur les responsabilités.

I. Europe/Afrique : histoire culturelle tumultueuse

Selon l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), « plus de 90 % des pièces majeures d'Afrique se trouveraient hors du continent ». Des pièces d'art et des archives qui racontent l'histoire, la souveraineté et l'identité des peuples africains ont été déracinées et trônent dans des musées européens, et ce depuis le XIXème siècle. Le Bénin est un cas de figure éloquent de cette dépossession identitaire.

Les représentations du patrimoine culturel africain confisqué sont plurielles et revêtent plusieurs dimensions.

Une dimension spirituelle/légendaire : un patrimoine immatériel qui renvoie au sacré et qui couvre un éventail de modes de culte, notamment les rites, les traditions, les faits religieux, la croyance, la foi, mais aussi matériel représenté par des monuments ou des

objets vénérés. Le masque, à titre d'exemple, a une dimension ésotérique axée sur les cultes ancestraux et mystiques. En incarnant un pouvoir divin, le masque devient une figure autoritaire pour imposer l'ordre dans les sociétés africaines anciennes. En Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Ghana, le masque sénoufo sert à connecter le politique et le spirituel.[1]

Bien que la protection du patrimoine religieux soit mentionnée dans l'article 56 des Conventions de la Haye de 1899 et 1907, c'est seulement en 2010 que des autorités religieuses ont mis en exergue la Déclaration de Kiev sur la protection des biens religieux, dans le cadre de la Convention du patrimoine mondial lors d'un séminaire international sous l'égide des Nations unies, qu'elle a été adoptée.[2]

Or, la disparition des objets de culte dont la richesse est inouïe s'accompagne de la perte substantielle du lien spirituel des communautés et des individus avec l'objet de culte dont la compréhension et l'analyse anthropologique sont nécessaires pour la sauvegarde de ce patrimoine.

Une dimension historique : l'Afrique en tant que berceau de l'humanité a une histoire très peu documentée et les archives européennes les plus importantes datent du XIXème siècle. Avant le XVIème siècle, compte tenu de la rareté des éléments écrits, la culture orale, l'archéologie et l'art rupestre sont les seuls témoins de cette époque. L'Afrique regorge de sites rupestres, mais les recherches archéologiques sont encore timides. Les travaux de l'historien et chercheur Geoffroy Heimlich mettent en lumière la sauvegarde du massif de Lovo dans l'ancien Royaume de Kongo qui contribuera à reconstruire le passé de cette région.[3]

Une dimension civilisationnelle : de grandes civilisations et de puissants empires se sont succédé tout au long des siècles en Afrique, tels que l'Empire du Ghana, le Fouta-Toro, le Royaume du Kanem-Bornou, les Empires de Sokoto, du Bénin et du Mali. Ce dernier nous livre un récit sur la démocratie et la gouvernance prônée par le Mansa Moussa, 10ème empereur du Mali (1312-32). Les ministres avaient de réelles prérogatives et les décisions étaient prises en Conseil de sages avec des représentants des dignitaires civils et militaires, le juge musulman de la ville et le chef des griots.

Les civilisations africaines se fondent sur le fait spatial, temporel et culturel dont certaines représentations rupestres peuvent aider les chercheurs africains à réhabiliter

1. http://artetcuriosites.canalblog.com/archives/2016/04/17/33864562.html
2. https://journals.openedition.org/droitcultures/7115
3. https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/republique-democratique-du-congo/art-rupestre-en-afrique-subsaharienne-des-archives-a-ciel-ouvert_4378067.html

cet immense patrimoine. Les enseignements du passé permettront d'appréhender l'avenir plus sereinement pour les futures générations lorsqu'ils sont documentés.[4]

Une dimension économique : par son potentiel, la culture africaine peut constituer un levier du développement économique. Elle offre un large éventail de formes d'expression et de manifestations dont les retombées économiques peuvent avoir un impact positif sur les populations et contribuer à la réduction de la pauvreté. Le secteur touristique qui présente de formidables atouts naturels sera enrichi de la valeur culturelle. D'autant plus que dans un monde globalisé, les activités culturelles jouent un rôle prépondérant et pèsent substantiellement dans une économie de la connaissance. Il est crucial de préserver la culture africaine de toute « folklorisation » et de veiller à l'intégration des symboles et des mythes dans les dimensions économique et technologique.

Une dimension éducationnelle : les efforts fournis en matière d'éducation en Afrique postcoloniale ont permis de réaliser des avancées significatives et donné naissance à une élite intellectuelle dont l'empreinte est visible et notable. La perte d'un immense patrimoine prive les millions d'Africains d'une éducation culturelle millénaire. Conscients de l'importance de la culture dans le système éducatif, les pouvoirs publics ivoiriens ont lancé un programme pilote « École et Culture » en 2018 à Abidjan visant l'épanouissement culturel de la jeunesse.

II. Accompagner l'Afrique pour une restitution patrimoniale apaisée

La restitution du patrimoine culturel africain et sa valorisation constituent un défi pour le continent, et ce au moins à deux égards. D'abord, pour la reconstruction de sa mémoire identitaire et la réconciliation avec son passé dont les blessures de la colonisation sont encore vivaces. Ensuite, pour écrire une nouvelle page de son histoire et de ses relations futures avec l'Europe.

Actuellement, le patrimoine africain inscrit à l'Unesco ne représente que 9 % de la totalité des biens inscrits au patrimoine mondial de cette organisation onusienne. Il s'agit, d'abord, de sau-ver et de valoriser les richesses menacées du continent africain. Lazare Eloundou Assomo, di-recteur du centre du patrimoine mondial de l'Unesco, compte mettre en œuvre, avec les gou-vernements africains, un plan pour la préservation

4. https://books.openedition.org/cdf/9317?lang=fr

des sites exceptionnels et leur inscription au patrimoine mondial de l'Unesco.[5]

L'Union africaine, par la voix du président de la Commission de l'UA (CUA), lors de la 6ème édition de la Journée du Patrimoine mondial africain le 5 mai 2021, a souligné l'importance de cette journée proclamée par l'UNESCO en 2015, « …l'impérieuse nécessité d'identifier, de protéger et de valoriser l'immense et riche patrimoine culturel de l'Afrique. Ce patrimoine se trouve dans nos villes et nos villages, nos forêts et nos déserts, nos fleuves et nos lacs, nos montagnes et nos sous-sols. »[6]

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), s'est à son tour engagée dans un processus de préparation des conditions de restitution du patrimoine africain. Le 18 mars 2021, à Abuja, au Nigeria, les Directeurs généraux en charge du patrimoine culturel des États membres se sont réunis virtuellement pour examiner les aspects juridiques en vue d'accélérer les démarches de ratification des textes internationaux, Unidroit 1995 et Unesco 1970.

À cette occasion, le Commissaire chargé du Développement humain au sein de la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a relevé trois défis majeurs : « (i) l'adhésion et la ratification des textes internationaux dont, entre autres, la Convention Unesco du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels et la Convention d'Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés; (ii) la connaissance des instruments et des textes internationaux, leur maîtrise par nos Etats ; (iii) et, enfin, l'identification et la connaissance des biens illégalement détenus à l'extérieur du continent africain. » [7]

Le sommet UE/UA nous appelle, en tant que think tank, à mener une réflexion approfondie sur les pistes de reconstruction du patrimoine africain sur la base d'une volonté, d'un regard et d'un narratif africains. Les objets d'art, les archives et tout le patrimoine culturel à restituer offrent une matière ample de recherche et d'analyse qu'il s'agit de contextualiser afin de reconnecter ces objets avec leur histoire dont ils ont été coupés. Mais d'autres efforts peuvent être fournis pour reconstruire l'histoire déconstruite par les aléas du temps. Orienter la recherche sur les domaines tels que la culture à tradition orale, les contes, les langues, les fouilles archéologiques, les tessons céramiques et les restes d'animaux, comme le suggère Laurent Ribadeau Dumas dans un livre collectif, L'Afrique ancienne (sous la direction de François-Xavier Fauvelle, Belin, 2018).

---

5. https://information.tv5monde.com/video/afrique-l-unesco-veut-valoriser-le-patrimoine-africain
6. https://au.int/fr/pressreleases/20210505/communique-du-president-de-la-cua-sur-la-sixieme-edition-de-la-journee-du
7. https://fr.unesco.org/news/restitution-du-patrimoine-biens-culturels-etats-membres-cedeao-font-point

La restitution du patrimoine africain constitue un tournant majeur pour notre continent. La complexité de ce processus exige un accompagnement à travers un travail intra-africain et des mesures minutieusement établies.

Créer le cadre d'un dialogue politique entre l'UE et l'UA est un préalable pour amorcer des échanges profonds autour de la question. Les Communautés économiques régionales (CER) sous l'égide de l'UA peuvent mener ce dialogue avec les pays européens concernés. Toutefois, il faut souligner l'importance de la flexibilité et de l'ouverture sur d'autres entités, si besoin, compte tenu de la disparité entre les frontières politiques et culturelles.

Par ailleurs, l'élaboration d'un nouveau cadre juridique pour encadrer cette opération et ouvrir un dialogue franc sur les questions épineuses, tel que le principe d'inaliénabilité dont la dérogation a permis de restituer au Bénin des pièces du trésor Behanzin du palais d'Abomey. Du côté africain, les décrets d'application doivent être faits sur la base d'un agenda réaliste et progressif. C'est un prérequis sur lequel reposera le processus de la restitution. Il est primordial de procéder à la ratification des instruments juridiques et des conventions internationales qui garantissent la protection du patrimoine culturel. En plus de réglementer les opérations légales de restitution ainsi que la protection des objets restitués, ce cadre doit définir les moyens de prévention et de lutte contre le trafic illicite.

Parallèlement, un cadre institutionnel doit voir le jour afin de soutenir les institutions culturelles et les infrastructures publiques et communautaires. Il pourra se décliner à travers des partenariats entre musées aux niveaux international, continental et territorial.

Les termes d'un nouveau partenariat où le volet culturel pourra être une pièce centrale portera sur des objets d'art, des archives, en somme un patrimoine qui, même coupé de ses racines, reste vivant. Leur cheminement dans des temps et des espaces différents leur confère une nouvelle dimension forte en symbolique. Ces objets deviennent, alors, des ponts de dialogue et un outil de lutte contre l'amnésie. L'on peut envisager diverses formes précédant la restitution définitive.

Concernant les archives, l'étape de la numérisation est cruciale. D'une part, elle assurera la préservation des documents ainsi que leur accessibilité sur le continent africain.

La circulation des objets culturels à travers des expositions itinérantes pourrait constituer une option dans la période de transition. Elle requiert une logistique

particulière de conservation, une campagne de communication appropriée et des moyens financiers et logistiques conséquents. La notion de circulation prendra tout son sens dans un nouveau contexte de dialogue, un dialogue culturel décomplexé, libéré des tensions et des douleurs du passé. De son côté, la société européenne portera un nouveau regard sur ce patrimoine

La restitution du patrimoine culturel africain questionne aussi les pays africains sur leurs institutions muséales. Outre le Musée d'art contemporain africain de Marrakech, les institutions muséales se multiplient à travers le continent, publiques ou privées – avec notamment le Zeitz-Mocaa au Cap, le Musée des civilisations noires à Dakar, le Palais de Lomé au Togo, le Nouveau musée national du Congo à Kinshasa et le grand projet Edo Museum of African Art (EMOWAA), dessiné par l'architecte David Adjaye, en construction à Benin City, au Nigeria. Il devient primordial de mettre en place des mécanismes de financement pour accompagner et renforcer ce processus. Un fonds européen dédié à la réhabilitation des musées et galeries pourrait constituer une réponse parmi d'autres. En Afrique, des gouvernements s'engagent à investir dans la réhabilitation et la construction de musées, tandis que l'art africain contemporain connaît un véritable essor international depuis 20 ans, véritable vitrine de l'effervescence créative de tout un continent.

L'Europe est appelée à accompagner l'Afrique dans le renforcement de ses capacités. L'investissement dans le capital humain par la formation et le partage du savoir-faire est vital. Des bourses d'études et des stages dans des musées ou des galeries d'art pourraient être dédiés aux étudiants africains afin de s'imprégner de la culture muséale.

Le rôle des gouvernements africains est de saisir cette opportunité pour mobiliser les institutions culturelles, les communautés territoriales, les académiciens et universitaires, les artistes, les enseignants et la société civile pour une appropriation populaire et une valorisation de ce patrimoine dont leurs pays respectifs ont été expropriés.

Une stratégie de communication doit être élaborée afin de sensibiliser le public sur les croyances et les modes de société représentés dans les œuvres d'art de ce patrimoine. Il est important d'initier le public au regard à porter sur l'art qui doit être respectueux et dénué de jugement. Il en est de même pour les archives qui contiennent d'importantes informations et qui doivent être maintenues loin de toute instrumentalisation.

Afin de l'inscrire dans la durée, les stratégies culturelles doivent être corrélées avec le système éducatif. Intégrer l'enseignement de l'histoire de l'art africain permettra de reconstruire la mémoire et l'identité des communautés africaines. Les universités

et les think tanks doivent orienter la recherche scientifique dans le domaine culturel, encourager les publications et produire un savoir africain avec une vision africaine tout en s'inscrivant dans les valeurs universelles.

Conclusion

La restitution du patrimoine africain est un acte de justice, d'éthique et de réparation sur la voie de la décolonisation. C'est un processus périlleux mais nécessaire pour la dignité des Africains et pour un nouveau départ et un nouveau partenariat Europe/Afrique. Un partenariat tourné vers l'avenir reconnaissant la valeur de la culture africaine et s'éloignant des ambiguïtés car aucune civilisation n'est meilleure que d'autres. S'il est réussi, il constituera un socle solide pour une prospérité partagée et une inspiration pour l'innovation et la créativité de la jeunesse africaine. L'Afrique contribuera alors à l'universalité, principe fondamental des droits humains, qui ne peut prospérer que si elle se nourrit des affluents de tous les autres continents.[8]

Mais la restitution à elle seule ne suffit pas pour remédier aux effets de la colonisation. Il est de notre responsabilité, nous Africains, de nous donner les moyens pour dépasser les clivages, héritage de l'époque coloniale, pour prendre notre destin en main et construire une prospérité partagée. Nos chercheurs et anthropologues, en puisant dans notre patrimoine, révèleront son apport aux principes de l'universalisme qui a été longtemps occulté. C'est un nouveau récit qui permettra à l'Afrique de reprendre le pouvoir et la place qu'elle mérite dans ce monde globalisé.

8. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/237/66/PDF/N1823766.pdf?OpenElement

6

La portabilité des compétences au cœur d'un partenariat de co-développement Afrique-Europe

Karim EL AYNAOUI & Aomar IBOURK

L'accentuation des mouvements migratoires et la multiplication de leurs formes et implications ont suscité beaucoup d'attention de par le monde, particulièrement en Afrique. C'est dans ce contexte d'importance croissante qu'est intervenue l'adoption du Pacte mondial pour faciliter une migration sûre, ordonnée et régulière. Au centre des aspirations portées par ce Pacte mondial se positionnent le soutien de la coopération internationale en matière de gouvernance des migrations ainsi que la multiplication des choix politiques pour répondre à certaines des questions les plus urgentes. Dans cette perspective, l'Europe et l'Afrique ont toujours exprimé leur volonté pour favoriser leur coopération dans les domaines des compétences et de la migration. Pour l'Europe, veiller à ce que le capital humain des Africains se développe pleinement et soit reconnu dans tout le continent revêt une grande importance, non seulement pour la gestion de la question migratoire, mais aussi, pour le bien-être et la stabilité dans le Vieux continent. En Afrique, le boom démographique et la transition vers l'intégration continentale exigent une amélioration des capacités humaines productives, entre autres, par la formation et la mobilité. La réalisation des objectifs des agendas africains et la reprise après la pandémie de la Covid-19 dépondront, entre autres, des efforts déployés pour renforcer le capital social et la gouvernance de la migration, mais également des mesures prises pour s'attaquer aux lacunes et défis du marché. La portabilité des compétences est, alors, une condition importante pour favoriser les partenariats dans le domaine des compétences et de la migration. À ce titre, nous estimons pertinent de proposer quelques pistes d'amélioration de la compatibilité des systèmes de développement, de reconnaissance, d'identification et d'anticipation des compétences en Afrique.

La migration internationale est un phénomène qui s'est accentué ces trente dernières années en Afrique, et a suscité de nouveaux questionnements relativement au rôle qu'elle doit jouer dans une Afrique qui s'oriente résolument vers l'intégration continentale. Comme stipulé par le Partenariat mondial sur les compétences et la migration, cette dernière offre plusieurs possibilités aux pays d'origine, de transit et de destination, pour « favoriser le développement, améliorer les moyens de subsistance, développer les compétences, stimuler l'innovation, jumeler les talents, combler les pénuries de compétences et favoriser l'apprentissage mutuel ». Or, la saisie des opportunités offertes se trouve aujourd'hui confrontée à de nombreux défis, notamment la reconnaissance des qualifications et l'adoption de politiques et stratégies migratoires aux niveaux national, régional et international, pour une bonne gouvernance de la question migratoire.

Consciente de cela, l'Europe a œuvré pour favoriser les bonnes conditions d'identification, d'anticipation, de développement et de portabilité des compétences dans les pays partenaires. Pour elle, veiller à ce que le capital humain des Africains se développe pleinement et soit reconnu dans tout le continent revêt une grande importance, non seulement pour la gestion de la question migratoire (cause dans les pays d'origine), mais aussi, pour le bien-être et la stabilité dans le vieux continent.

En Afrique, le boom démographique et la transition vers l'intégration continentale exigent une amélioration des capacités humaines productives, entre autres, par la formation et par la mobilité. Aussi, la réalisation des objectifs des agendas africains et les exigences d'une reprise après la pandémie de la Covid-19 dépondront, entre autres, des efforts à déployer pour renforcer le capital social et la gouvernance de la migration, mais également pour s'attaquer aux lacunes et aux défis du marché du travail par des mesures telles que les partenariats bilatéraux pour la mobilité des compétences. Une question qui se pose dans ce contexte est de savoir quel est l'état des lieux de la mobilité des compétences en Afrique, notamment en ce qui concerne leur portabilité.

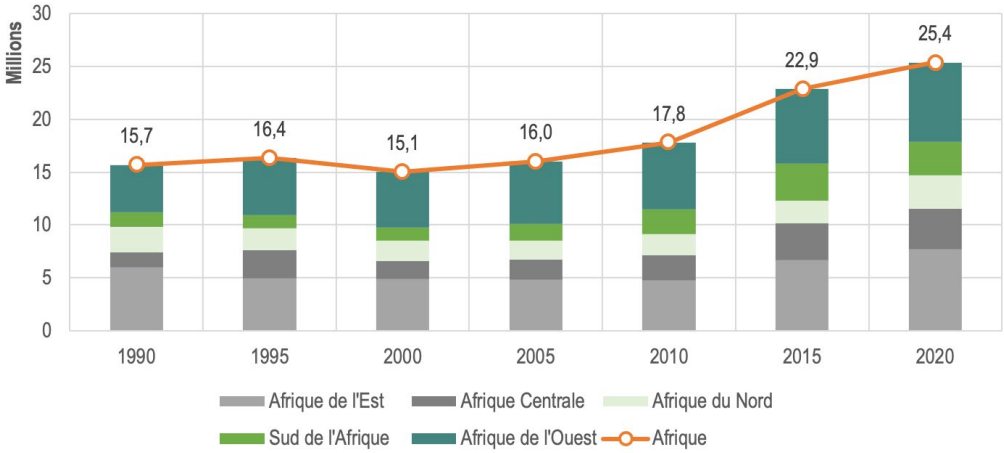
Dans ce chapitre, nous présentons quelques faits stylisés de la migration internationale en Afrique. Nous allons essayer, par la suite, de mettre en avant l'importance des questions de la reconnaissance des qualifications au niveau de la gestion de l'intégration des immigrés en Afrique. Enfin, nous proposerons quelques pistes à emprunter en vue d'améliorer la compatibilité des systèmes de développement, de reconnaissance, d'identification et d'anticipation des compétences.

I. La migration africaine : quelques faits stylisés

Les tendances migratoires africaines continuent de s'intensifier. En effet, le nombre de migrants internationaux africains s'est remarquablement accru ces vingt dernières années, passant de 15.1 millions en 2000 à 25.4 millions en 2020. Comparativement aux autres régions du monde, cette progression de 76 % en vingt ans place le continent africain au top en termes de croissance, et a contribué à la hausse de la part des migrants internationaux en Afrique par rapport au total mondial de 9 % en 2000 à 10 % en 2020 (par rapport à la population totale, le stock de migrants internationaux est passé de 2,5 % en 1990 à 1,9 % en 2020).

Malgré l'accentuation relative des mouvements migratoires en Afrique, les migrants ressortissants d'Afrique et ceux y résidant ne représentent que des parts respectives de 15 % et 10 % du total mondial en 2020. L'Asie a été l'origine de 43 % des migrants et en a accueilli 31 %. En Europe, ces pourcentages sont autour de 23 % et 30 %, respectivement. Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, ils se situent à environ 4 % et 16 %, respectivement. L'Amérique du Nord, qui a accueilli 22 % des migrants internationaux, n'est l'origine que d'environ 1 %.

Figure 1 : Nombre total de migrants internationaux à la mi-année

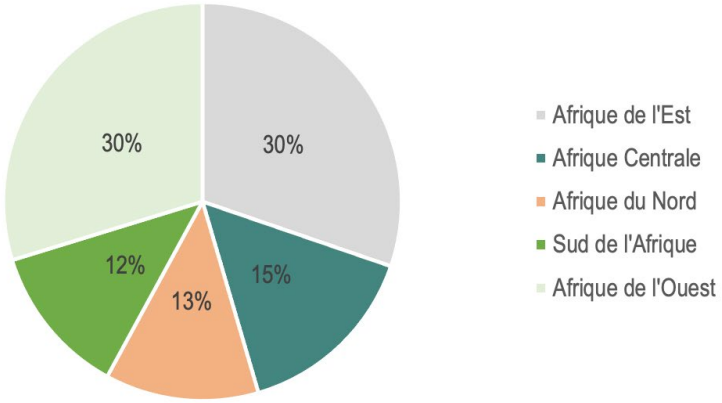


Source : UNDESA, 2022

La répartition des migrants internationaux résidant en Afrique indique que 60 % se trouvent en Afrique de l'Est (30 %) et en Afrique de l'Ouest (30 %). Les autres régions sont très proches en termes de parts. En effet, l'Afrique centrale accueille 15 % des

migrants internationaux, contre 13 % pour l'Afrique du Nord et 12 % pour le Sud de l'Afrique. En outre, huit pays ont accueilli la moitié des migrants résidant en Afrique en 2020, à savoir : la Côte d'Ivoire (11 %), l'Ouganda (8 %), le Soudan (6 %), le Nigeria (6 %), l'Ethiopie (5 %), le Kenya (5 %), la République démocratique du Congo (4 %), et le Sud Soudan (4 %).

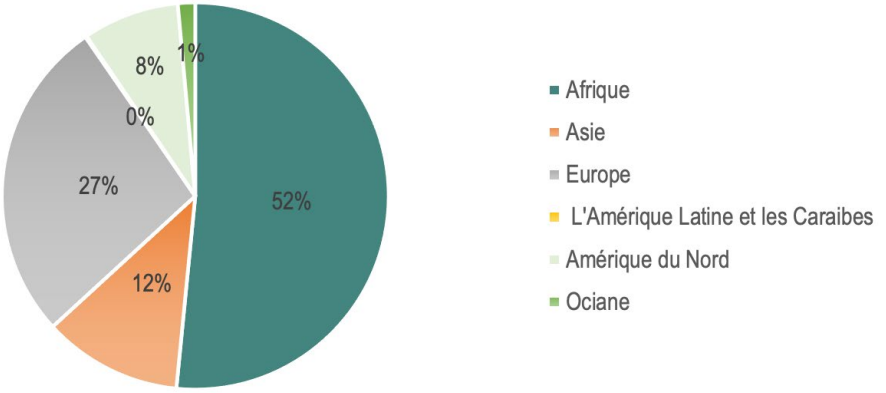
Figure 2 : Répartition des migrants internationaux résidant en Afrique



Source : UNDESA, 2022

Dans leur grande majorité, les migrants africains ne se dirigent pas vers l'Europe ou l'Amérique du Nord, mais la part du lion de la migration africaine reste au sein du continent. En effet, l'Afrique est la première destination des migrants africains, avec 52 % du total des migrants, suivie par l'Europe (27 %), l'Asie (12 %) et l'Amérique du Nord (8 %).

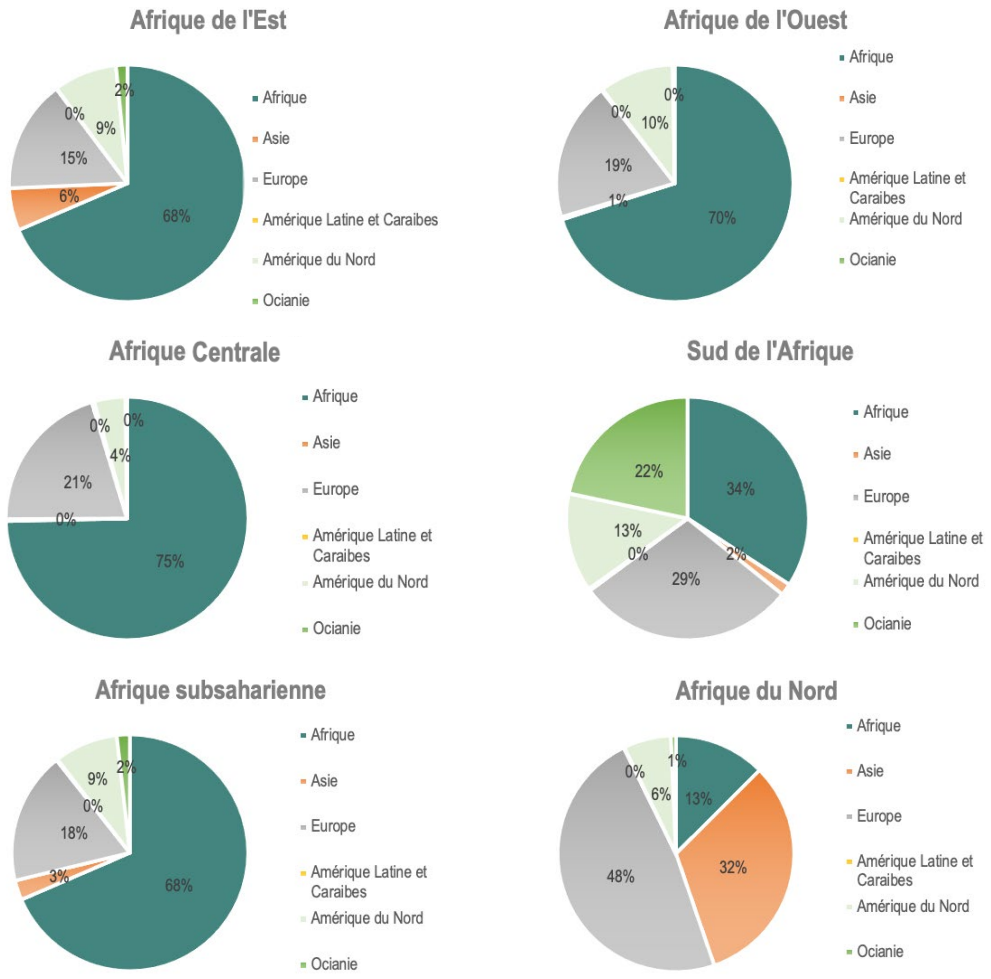
Figure 3 : Répartition des destinations des migrants internationaux africains



Source : UNDESA, 2022

Notons l'existence des différences régionales importantes, où près de 70 % des migrants d'Afrique subsaharienne restent en Afrique contre seulement 13 % en Afrique du Nord. Dans cette dernière région, l'écrasante majorité (autour de 80 %) des migrants partent en Europe ou en Asie. Au sein de l'Afrique subsaharienne, seulement 34 % des migrants du Sud de l'Afrique restent en Afrique contre un pourcentage qui se situe autour de 70 % dans les autres régions. Outre l'Afrique, l'Europe reste la deuxième destination des ressortissants de l'Afrique subsaharienne ; et 94 % des migrations africaines qui traversent les océans prennent une forme régulière.

Figure 4 : Répartition des destinations des migrants internationaux des régions africaines

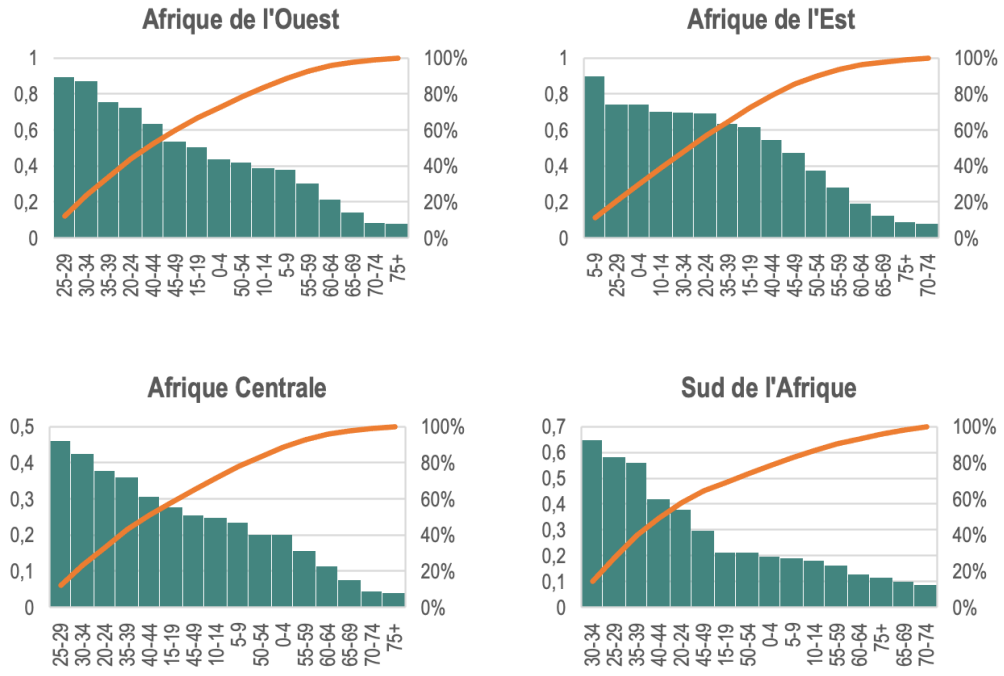


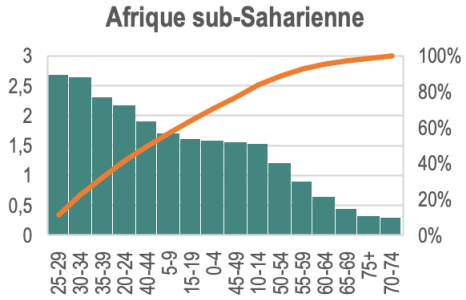
Source : UNDESA, 2022

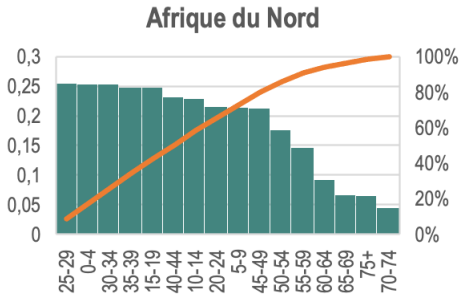
En 2019, l'Afrique était le continent le plus jeune pour les migrants internationaux, avec un âge médian de 30,9 ans, et une part des jeunes âgés de 15 à 39 ans se situant autour de 40 %. En Afrique de l'Ouest, les jeunes (15-39 ans) représentaient 51 % de tous les migrants. Leurs parts se sont élevées à 43 % en Afrique de l'Est, 50 % en Afrique centrale, 52 % au Sud de l'Afrique et 41 % au Nord.

Les réfugiés ne représentent qu'environ 20 % des migrants africains et la majorité des migrants d'Afrique sont motivés par des raisons économiques, notamment la recherche d'un emploi et de meilleures opportunités économiques. A titre d'exemple, 70 à 90 % des personnes interrogées dans 14 pays de l'Afrique de l'Ouest, lors des enquêtes de l'Afro baromètre, ont indiqué des considérations économiques (y compris « trouver du travail », « difficultés économiques », « pauvreté » et « meilleures perspectives commerciales ») comme la raison majeure motivant leur décision d'émigrer (Afrobaromètre, 2019).

Figure 5 : Stock de migrants internationaux à la mi-année par tranche d'âge en 2019







Source : UNDESA, 2022

II. La gestion et l'intégration de l'immigration en Afrique de l'Ouest : la place de la reconnaissance des qualifications

Aujourd'hui, alors que la migration de main-d'œuvre est la forme dominante des flux migratoires en Afrique, la gestion et l'intégration de l'immigration est devenue une nécessité pour le développement. Cela est d'autant plus important que le continent avance à pas de géant vers l'intégration par la mise en œuvre, entre autres, de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et du protocole continental de libre circulation. L'importance est associée également aux éventuels effets positifs de la migration sur la transformation structurelle et la réaffectation des ressources d'activités à faible productivité vers des activités à plus forte productivité, à l'amélioration de la productivité du travail dans les secteurs qui connaissent des taux de migration relativement élevés et les secteurs à forte intensité de compétences, et à la réduction des pénuries de main-d'œuvre.

En Afrique de l'Ouest, la migration de main-d'œuvre comprend la migration temporaire, saisonnière et permanente, ainsi que les mouvements transfrontaliers à court terme. Les migrations saisonnières sont courantes dans la région agro-pastorale du Sahel. Le commerce et l'agriculture sont les secteurs d'immigration les plus courants dans les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La grande majorité des étrangers occupent des emplois peu qualifiés dans le secteur informel, qui, dans la plupart des pays, ne permet pas l'accès au permis de séjour et encore moins de résidence.

Alors que les migrants à l'intérieur des pays de la CEDEAO tendent à avoir un faible niveau d'éducation, la migration dans la région de la CEDEAO implique quand même les profils hautement qualifiés, par exemple des enseignants béninois au Gabon et des émigrants togolais enseignant dans des écoles au Nigeria et au Ghana.

Tableau 1 : Secteurs d'occupation des immigrants en Afrique de l'Ouest

Pays	Professions des immigrants
Bénin	Commerce, restauration et agriculture
Burkina Faso	Agriculture, commerce et artisanat (dans les zones urbaines)
Cabo Verde	Construction, agents de sécurité (migrants des pays de la CEDEAO) ; Commerce (migrants chinois) ; Tourisme (Libanais et Européens)
Côte d'Ivoire	Agriculture, élevage, pêche ; Industrie, services et commerce ; éducation
Gambie	Commerce de détail et de gros et tourisme ; Agriculture, exploitation minière et pêche ; Fabrication (10 %), services financiers et services aux entreprises (5 %) ; Secteur public (principalement comme enseignants)
Ghana	Agriculture et pêche ; Commerce de gros et de détail ; Réparation de véhicules automobiles ; secteur informel, travailleurs indépendants
Guinée	Secteur minier ; Industrie de la pêche ; Petites entreprises et commerce
Guinée-Bissau	Construction ; Commerce ; Pêche
Liberia	Petit commerce et commerce à grande échelle (ressortissants libanais) ; Artisanat ; plantations
Mali	Secteur informel
Niger	Secteur de l'énergie ; Construction ; Domestique et hôtellerie ; Commerce et affaires ; Construction
Nigeria	Marché informel ; Secteur médical
Sénégal	Commerce des fruits et légumes, secteur des transports (ressortissants guinéens) ; vente de tableaux (femmes maliennes) ; professions plus qualifiées (Côte d'Ivoire, Bénin et Togo)
Sierra Leone	Secteur minier
Togo	Secteur informel

Source: ICMPD and IOM - March 2015, A Survey on Migration Policies in West Africa

Dans ce contexte, la plupart des pays de la région se dotent de politiques ou stratégies sur la migration, ou du moins en prévoient l'élaboration. Hormis la Guinée et le Togo, tous les pays de la CEDEAO font référence à la migration au niveau de leurs stratégies de développement. Toutefois, très peu sont les pays qui voient dans les travailleurs étrangers un élément indispensable pour répondre aux besoins du marché du travail national (Alexandre Devillard, Alessia Bacchi et Marion Noack, 2016).

Ceci se reflète souvent au niveau de la législation du travail, dont les formalités et les conditions manquent de précision et de clarté, dans la plupart des pays lorsqu'il s'agit de questions des immigrés (permis de séjour, permis de résidence, délivrance des visas, renouvellement, etc.). **Néanmoins, certains codes nationaux du travail sont mis en place pour garantir l'égalité de traitement des travailleurs nationaux et étrangers en ce qui concerne leurs droits et obligations** (comme c'est le cas au Burkina Faso, au Cabo Verde, au Ghana, en Guinée-Bissau, en Côte d'Ivoire, au Liberia, au Mali, au Nigeria, au Sénégal et au Togo).

La Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) est la seule jusqu'à présent à avoir adopté un cadre régional de qualifications qui va au-delà de l'enseignement supérieur en Afrique. Toutefois, de nombreuses expériences passées et présentes offrent une base sur laquelle concevoir des mécanismes permettant de développer des systèmes de reconnaissance des qualifications tant dans l'enseignement supérieur que dans L'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) [la Convention d'Arusha/Addis-Abeba en 2014, la Convention sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur dans les États arabes 1978, le Conseil africain malgache pour l'enseignement supérieur de 1968, la CEDEAO, la Convention générale sur la reconnaissance et l'équivalence des titres, diplômes, certificats et autres titres dans les États membres de la CEDEAO en 2003].

III. Améliorer la compatibilité des systèmes de développement, de reconnaissance, d'identification et d'anticipation des compétences

A la lumière de ces brèves descriptions, certaines options semblent pertinentes pour permettre d'améliorer la compatibilité des systèmes de développement et de reconnaissance des compétences ainsi que des systèmes d'identification et d'anticipation en Afrique :

1. **Généraliser les phases des protocoles de libre-circulation :** si des progrès ont été accomplis par rapport à certaines phases de mise en œuvre, en raison des préoccupations suscitées par les migrations non autorisées et les lois nationales parfois contradictoires sur le commerce et l'immigration, l'application des Protocoles n'a pas encore abouti dans plusieurs régions de l'Afrique, particulièrement en ce qui concerne la liberté de résidence ou d'établissement.

2. **Oeuvrer pour une application de l'approche commune en matière de migration :** malgré la ratification des traités et conventions, des déficiences, des obstacles et des défis aux niveaux intrarégionaux et national continuent à entraver l'application effective des traités, conventions et protocoles sur la migration. Dans ce contexte, des orientations sur les priorités stratégiques, ainsi que des plans d'action pour promouvoir une gestion efficace des migrations dans la sous-région, doivent être fournis et mis en œuvre dans le cadre d'une approche commune en matière de migration.

3. **Mettre en place des systèmes d'information harmonisés et comparables :** le manque de données probantes sur la migration en Afrique est lié aux insuffisances des systèmes d'information qui demeurent non intégrés et qui manquent de cohérence intrarégionale. Dans ce sens, une harmonisation des nomenclatures des formations, des diplômes, des compétences, des professions et métiers, des secteurs et sous-secteurs est indispensable pour un marché de travail commun dont les acteurs et leurs caractéristiques sont comparables et identifiables.

4. **Mettre en cohérence des politiques nationales d'emploi :** les gouvernements et les instances supranationales africaines doivent tenir compte des questions migratoires afin d'assurer une cohérence entre les politiques d'emploi et de

migration. De plus, les pays doivent promouvoir des politiques de développement de compétences qui sont inclusives aux travailleurs migrants. Il convient, aussi, de pallier le manque d'informations sur les procédures légales concernant le travail des migrants.

5. **Renforcer la coordination tant au niveau national que supranational :** beaucoup de pays se dotent de divers organes de collecte et de gestion des questions de migration et de développement, d'identification des besoins en compétences. Le renforcement de la coordination est alors une nécessité au niveau national. Il est également essentiel de promouvoir une collaboration efficace entre les pays et les autres parties prenantes importantes qui s'occupent des questions liées au travail et à la migration. Un système efficace à approvisionnement régulier et à temps est un prérequis de la coordination. Ceci passe par la mise en place de mécanismes d'échange et de partage d'informations sur le marché du travail et les migrations entre les différentes parties prenantes, mais aussi par l'établissement de cadre général et directeur pour une coordination à divers niveaux national, régional et continental.

6. **Harmonisation des lois et politiques nationales sur la migration avec les cadres internationaux et intrarégionaux :** malgré l'adoption des Protocoles et leur ratification, leur application est entravée par les différences et le manque d'harmonisation des lois et politiques nationales sur la migration avec les cadres internationaux et intrarégionaux.

7. **Harmonisation des enseignements et des certifications :** la transférabilité des qualifications et des compétences peut être facilitée par l'harmonisation des qualifications et des enseignements. Cela passe par la convergence des cadres nationaux vers des cadres régionaux, en commençant par la mise en place d'un référencement qui relie tout cadre national de qualifications à un cadre régional souhaité, et le déclenchement de ce processus de référencement devrait se faire normalement avec lucidité.

8. **Promouvoir l'assurance qualité :** l'assurance de la qualité des formations est au cœur de l'harmonisation des diplômes, des conditions et des normes de leur délivrance et équivalence. Dans le contexte de la transférabilité des compétences, l'assurance qualité joue un rôle important dans le renforcement de la confiance entre les pays dans les systèmes respectifs des autres pays, ce qui facilite la reconnaissance mutuelle des qualifications.

9. **Intégration de l'informel en se reposant sur les bonnes pratiques :** la sphère informelle constitue la majorité du marché du travail en Afrique. À cet effet, il faut intégrer l'informel via la formalisation et la reconnaissance des acquis par l'expérience.

10. **Élaboration de référentiels régionaux de métiers :** la détention de tels répertoires aux niveaux national et régional est très utile pour la validation des acquis par l'expérience. Ces répertoires, qui permettent de cerner l'étendue des activités de chaque métier ou profession, feront l'objet d'une évaluation officielle et régulière.

11. **Implication du secteur privé et des autres parties prenantes :** la participation du secteur privé reste limitée et porte généralement sur des aspects transversaux du système EFTP. A cet effet, l'un des défis à relever en matière de gouvernance est l'instauration d'une concertation pertinente et régulière entre les différents acteurs publics et privés concernés.

12. **Promouvoir les partenariats et programmes de développement des compétences à voie double :** à ce niveau un pays de destination forme et trouve les compétences dont il a besoin dans un pays d'origine partenaire, tout en permettant à ce dernier de répondre à ses besoins en compétences locales par le biais d'une formation professionnelle de qualité.

13. **Création de structures de reconnaissance mutuelle, de certification des compétences et de partage d'informations :** cela permettrait d'éviter des proliférations diverses, créées par la multiplication d'accords, rendant difficile la convergence des conditions de reconnaissance, de certification et d'accès aux niveaux régional et continental.

14. **Soutien dans l'accès à l'information et l'orientation des migrants, notamment les travailleurs** : cette action vise à sensibiliser les travailleurs migrants par la fourniture d'informations avant le départ et pendant l'installation.

Références

- Adepoju, A., A. Boulton et M. Levin (2007), “Promoting integration through mobility: free movement and the ECOWAS Protocol”, *New Issues in Refugee Research*: Research Paper N° 150, UNHCR, Genève. www.refworld.org/pdfid/4c2325600.pdf.
- African Union Commission (2015), *Report on Labour Migration Statistics in Africa in 2015*, Addis-Abeba.
- Dick, E. and B. Schraven (2018), *Regional Migration Governance in Africa and Beyond: A Framework of Analysis*, German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Holzmann, R. (2016), "Do Bilateral Social Security Agreements Deliver on the Portability of Pensions and Health Care Benefits? A Summary Policy Paper on Four Migration Corridors Between EU and Non-EU Member States," *IZA Policy Papers* N° 111, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.
- Ibourk, A. (2020), E*tude exploratoire sur le potentiel de partenariats pour les compétences et la migration en Afrique de l’Ouest et au Sahel*, Organisation internationale du travail, Genève, 2020, www.ilo.org › documents › wcms_747708.
- ILO (2017), *Migrations de main-d’œuvre : nouvelle donne et enjeux de gouvernance*, Conférence internationale du Travail, 106e session, Genève.
- ILO (2018), *World Employment and Social Outlook: Trends 2018*, International Labour Office, Geneva
- IOM (2019), *Guidelines for The Harmonization of Migration Data Management in The ECOWAS Region*, Global Migration Data Analysis Centre, International Organization for Migrations, Geneva.
- Toro Djerma, H. (2014), *Improving the Labour Market Information System (LMIS) regionally: What should be done nationally*? ILO, Abidjan 13 to 17 May 2014.
- Toro Djerma, H. (2014), *Improving the Labour Market Information System (LMIS) regionally: Challenges and opportunities*, ILO, Abidjan, 13 to 17 May 2014.
- Werquin, P. and F. Panzica (2019), *Migrant Workers’ Skills Portability in Africa at Regional Economic Community and Continental Level: Guidance Towards an African Qualifications Framework?*, International Labor Organization, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/documents/publication/wcms_731236.pdf.
- Werquin, P. (2018), *Portability of Skills and Labour Migration in West Africa: Islands of Good Practice but No Systematic Approaches*, United Nations Economic Commission for Africa, UNECA, Main Report, Addis Ababa.

7

Soutien au secteur privé et intégration économique

Larabi JAÏDI

La population africaine doublera d'ici à 2050 et approchera les 2,5 milliards d'habitants, en majorité citadins. Pas moins de 20 millions d'emplois doivent être créés chaque année pour absorber cette croissance démographique. Pour faire face à ce défi, le partenariat entre l'Europe et l'Afrique doit s'engager résolument dans le soutien à l'investissement créateur d'emplois. C'est l'investissement, plus que l'aide publique, qui créera les emplois productifs dont le continent a tant besoin. En étant mieux accompagnées, et davantage soutenues par des actions et mesures appropriées, les entreprises des deux continents pourraient mieux contribuer à la création de la richesse.

Si les partenaires veulent avoir davantage d'impact pour leurs programmes et actions, il leur faudra prendre prioritairement une série de mesures : élaborer des instruments facilitant les investissements d'entreprises en Afrique via des garanties adossées au financement des investissements, des financements mixtes portés par des partenariats public-privé, une diversification des sources et des produits de financement, une amélioration du climat des investissements et une plus grande implication du secteur privé dans la dynamique de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZECLAf).

Introduction

Les engagements pris lors du 5ème sommet UA-UE à Abidjan en 2017 appellaient à un renforcement des relations économiques et commerciales, grâce à des investissements durables et à la création d'emplois. Depuis le lancement du sommet, l'Europe et l'Afrique sont entrées dans un partenariat plus dynamique et tourné vers l'avenir, plus à l'écoute de la jeunesse et du monde de l'entreprise.

Le plan d'investissement externe (PIE), adopté en 2017, reflétait ce changement de paradigme et constituait une réelle avancée dans l'approche européenne quant à sa relation avec l'Afrique. Il convient néanmoins d'aller plus loin, d'avancer plus rapidement. Le volet de prospérité du nouveau modèle de développement durable qui sera porté par l'engagement des deux partenaires fait du développement économique le pilier de la nouvelle stratégie partenariale.

Son défi est de stimuler les investissements via des approches interconnectées, à savoir :

- l'implication du secteur privé et de l'entreprise dans cette dynamique soutenue par divers instruments de financement et de garantie ;
- l'amélioration du climat d'investissement ;
- l'implication du secteur privé dans la dynamique de l'intégration économique continentale.

Les deux partenaires manifestent leur intention de passer d'une logique d'aide au développement africain à une logique d'investissement sur le continent. Ils plaident pour une nouvelle relation entre les deux continents qui s'appuierait largement sur le secteur privé. Les entreprises des deux côtés seraient des acteurs essentiels de la relation partenariale. Or, cela passe nécessairement par la forte implication du secteur privé, africain et européen.

I. État des lieux

Bien que la promotion du développement du secteur privé ait toujours figuré dans la vision du partenariat portée par les deux parties, l'UE et l'UA ont l'intention de redoubler d'efforts dans cette phase de crise pandémique en matière de soutien au secteur privé. Dans leur vision, aujourd'hui, le secteur privé est bien plus qu'un acteur clé de la croissance, il est aussi un partenaire important avec lequel la collaboration s'impose pour relever les défis du développement du continent.

Les infrastructures sont des éléments-clés de l'environnement des affaires et génèrent des emplois, mais l'augmentation sensible des besoins en infrastructures dans le continent survient au même moment qu'une baisse de l'investissement privé dans les grands projets, du fait notamment de la conjoncture économique mondiale et de l'incertitude politique dans plusieurs pays africains.

Les besoins en infrastructures sur le continent continuent de s'amplifier sous l'effet de la croissance démographique, de l'urbanisation rapide et de l'expansion économique. Parallèlement, l'investissement privé dans les projets d'infrastructure se raréfie encore plus sous l'effet combiné de la crise économique, de l'instabilité politique dans certains pays, ainsi que du durcissement des règles prudentielles contribuant à décourager l'offre des banques commerciales.

Dans la majorité des pays africains, des lois ont été adoptées ou sont en cours d'adoption afin de réglementer le recours aux Partenariats publics privés (PPP). Les cadres règlementaires étaient en effet globalement rigides et fragmentés, chaque secteur d'activité étant régi par une loi spécifique. Les insuffisances en matière de transparence et de concurrence offraient peu de clarté pour les investisseurs, pour lesquels peu de garanties étaient également prévues. Le suivi et la mise en œuvre des contrats sont en outre difficiles à assurer.

Les PPP sont donc négociés au cas par cas. Ainsi, ces cadres législatifs et institutionnels ne sont pas adaptés aux récents besoins d'infrastructures et de partenariats, caractérisés par des investissements lourds et plus risqués et aussi par des montages juridiques et financiers innovants. Le secteur privé local ne semble pas outillé pour accompagner des projets d'envergure. C'est pourquoi son implication pourrait être favorisée à travers notamment l'élaboration et l'adoption d'un cadre régional harmonisé de PPP.

Les deux partenaires sont appelés à définir un certain nombre d'outils et de moyens d'action pour renforcer le rôle du secteur privé dans le développement du continent. La définition d'un cadre stratégique pour le renforcement du rôle du secteur privé dans le partenariat s'impose. Il s'agit notamment de créer un environnement des affaires favorable, d'apporter un soutien aux PME et TPE africaines, d'améliorer leur accès au financement et de faire participer le secteur privé à des projets dans le développement des infrastructures. Il est proposé, en outre, de promouvoir des pratiques responsables selon des directives de responsabilité sociale des entreprises qui seraient reconnues au niveau international.

L'élargissement de l'accès au financement pour les PME et TPE est un moyen d'action possible, en renforçant les capacités techniques, managériales et financières du secteur financier local afin de développer ses contacts avec des segments plus larges du tissu économique local et/ou en utilisant les garanties pour réduire les risques. Les deux partenaires cherchent à accroître le rôle et l'investissement du secteur privé dans la fourniture des biens publics, en explorant les possibilités d'appui à des PPP dans des domaines comme l'énergie, l'infrastructure, l'eau, la santé, l'éducation et la formation professionnelle, ou par une combinaison de prêts ou de fonds propres et de subventions pour des projets d'infrastructures de grande ampleur.

L'approche fondée sur les droits, qui intègre l'ensemble des droits de l'homme dans la coopération au développement, s'étend aux politiques de soutien au développement du secteur privé. L'Afrique attend de toutes les entreprises européennes qui interviennent qu'elles respectent les droits de l'homme. Les entreprises qui investissent ou opèrent en Afrique doivent s'assurer qu'elles ont mis en place des politiques destinées à prévenir la corruption et la fraude fiscale, ainsi que des systèmes destinés à évaluer les risques et à atténuer les répercussions éventuelles de leurs activités et de leurs chaînes de valeur en matière de droits de l'homme, de travail, de protection de l'environnement et de gestion de catastrophes, notamment par la voie d'engagements constructifs avec les gouvernements, les partenaires sociaux et les ONG.

Le respect des principes de la Responsabilité sociale et environnementale (RSE), laquelle serait encadrée par une doctrine claire affinée, devrait être la réponse à cette demande des deux parties pour une régulation internationale sur des sujets de société devenus incontournables : droits de l'homme, respect du patrimoine naturel et des ressources, responsabilité juridique vis-à-vis des consommateurs, des « riverains », etc. En fait, on peut y voir, non pas une contrainte subie passivement, mais une opportunité. De fait, la RSE fournit un cadre pour une meilleure organisation, dans la mesure où la réflexion autour de la démarche RSE oblige les parties prenantes internes, au moins autant que pour tout autre domaine structurant transversal, à réfléchir et à coordonner leurs actions pour parvenir aux résultats escomptés.

II. Objectifs

C'est dans ce contexte que l'UE et l'UA envisagent de faire jouer un certain nombre de rôles au secteur privé : une source de financement novatrice pour les objectifs et les défis de développement communs, un partenaire de mise en œuvre des actions économiques programmées, une source de création de revenus et d'emplois privés, et un partenaire clé dans l'élaboration de stratégies de mise en œuvre de la ZECLAf.

Les deux partenaires comptent adopter différentes approches quant au renforcement du rôle du secteur privé : du soutien multiforme au renforcement des capacités des entreprises jusqu'à l'établissement de partenariats pour le développement avec le secteur privé. Le soutien des deux partenaires au développement du secteur privé reposerait sur un ensemble de principes partagés qui imprègnent un nouveau profil au partenariat.

Stimuler le développement des entreprises de moyenne et petite taille par des programmes de soutien aux entrepreneurs locaux, l'exploitation du potentiel des débouchés commerciaux ou des opportunités d'investissement.

Favoriser l'inclusion sociale et la création d'emplois décents. Les programmes doivent être conçus de manière à contribuer à la réduction de la pauvreté ou encore l'émancipation des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables et favoriser une transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.

Tenir compte de la diversité du secteur privé. Le secteur privé est très diversifié : grandes entreprises, PME, TPE et entrepreneurs individuels. Il opère dans des contextes locaux différents, continental, national, local… Ceci implique des approches différenciées pour les soutiens aux entreprises et leur engagement en faveur du développement.

Mettre l'accent sur les résultats. Le soutien au développement du secteur privé doit être accompagné d'efforts tendant à améliorer la mesure des résultats et aussi l'évaluation de l'impact des interventions.

Respecter la cohérence des politiques de soutien du secteur privé africain dans les pays partenaires. Une coordination avec les États membres de l'UE et de l'UA permettra de disposer d'une approche globale et cohérente, notamment dans la mise en œuvre des politiques d'investissement.

L'appui direct aux entreprises africaines est utile dans un environnement où les mécanismes de marché sont défaillants ou entravés par des positions de rente. Mais outre les facteurs affectant l'accès aux marchés, les pays africains tendent à souffrir de contraintes de l'offre qui inhibent la croissance en raison de la faiblesse de la compétitivité de leurs économies. Pour y remédier, différentes approches pourraient être activées : les approches sectorielles de développement des chaînes de valeur et/ou de modernisation industrielle peuvent toutes contribuer au renforcement des capacités productives. Loin de s'exclure mutuellement, ces interventions peuvent être combinées, simultanément ou successivement.

Au niveau macro-économique, il est attendu des deux partenaires de mettre l'accent sur la création d'un environnement des affaires favorable aux initiatives du secteur privé africain.

Le soutien à l'amélioration du climat des affaires et d'investissement s'adressera notamment aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux organisations intermédiaires et d'aide aux entreprises. Les deux partenaires rechercheront les synergies entre l'appui au développement du secteur privé, l'agenda de l'aide au commerce, l'appui budgétaire et le dialogue politique qu'ils mènent dans ce cadre institutionnel (conseils, forums, rencontres de haut niveau, commissions….).

Dans cette perspective, les pays partenaires sont appelés à mettre en place des institutions et des cadres juridiques nationaux qui permettent aux marchés d'être plus efficaces et plus équitables, et cela nécessite une bonne gouvernance. Mais il faut rappeler que les contraintes pesant sur la croissance du secteur privé peuvent ne pas résulter uniquement de l'environnement des affaires en général, mais être également dues à des lacunes dans les infrastructures de soutien propres à un secteur/industrie. Tous les secteurs d'une économie n'ont pas le même potentiel en termes de hausse de productivité et de création d'emplois décents.

- Améliorer l'environnement des affaires et le climat d'investissement par une assistance technique à la réforme des cadres politiques, législatifs et réglementaires (par exemple, enregistrement d'entreprises, obtention de licences, impôts,…) et au renforcement des capacités des organismes publics.
- Améliorer l'environnement des mécanismes de garantie et des services financiers en révisant les politiques en la matière, la réglementation bancaire et les systèmes de supervision.
- Améliorer l'environnement lié au commerce, en ciblant par exemple le renforcement des capacités en matière de politiques d'intégration régionale et continentale (soutien à l'élaboration de politiques et aux négociations commerciales), de facilitation du commerce…

Au niveau méso-économique, les deux partenaires comptent définir, en accord avec les politiques des États membres, des moyens pour mieux intégrer les objectifs de développement du secteur privé dans les stratégies sectorielles, en mettant l'accent sur des secteurs prioritaires. Évidemment, le secteur privé joue un rôle important dans l'agriculture et l'agroalimentaire, les énergies durables, les infrastructures et le secteur social ; il est aussi primordial dans les domaines de l'environnement, de l'économie verte et du changement climatique, de la migration, de la gestion des risques, des

matières premières, des ressources naturelles, des soins de santé et des produits pharmaceutiques, du tourisme durable…

Des cadres réglementaires spécifiques appropriés et prévisibles seront nécessaires pour trouver des solutions efficaces et durables, fondées sur des mécanismes de marché, en matière d'électrification rurale et urbaine, d'énergie urbaine durable, ou d'accès au financement et aux services d'infrastructures tels que les télécommunications, l'eau, les transports, l'énergie et le logement.

- Améliorer l'accès des entreprises aux services de développement (formation managériale ou technique, conception de produits, organisation de la production, marketing), par exemple en développant les capacités des organisations intermédiaires et des prestataires de services aux entreprises.
- Améliorer l'accès des PME au financement en renforçant les institutions financières locales, en concevant des produits et services financiers appropriés, en développant l'infrastructure financière (bureaux de crédit, registres de garantie, etc.)
- Promouvoir l'investissement dans l'économie locale, par exemple par le développement des capacités des agences de promotion de l'investissement, la facilitation de projets d'investissement impliquant des entreprises locales et internationales (à travers le courtage et l'appui à la création de partenariats).
- Sensibiliser le secteur privé aux exigences du commerce et accroître sa capacité à les respecter, en apportant une aide aux associations professionnelles en matière de diffusion et de développement des capacités sur ces sujets.

Au niveau micro-économique, l'accent sera mis sur le soutien aux PME et TPE qui jouent un rôle particulièrement important dans la création d'emplois, l'augmentation de la productivité et l'amélioration des conditions de travail dans l'économie informelle. Elles représentent un potentiel important de croissance et de création d'emplois, et le fait qu'elles opèrent en dehors du cadre légal ne doit pas les priver de l'appui au développement.

Pour soutenir le développement des entreprises, les deux partenaires comptent agir autant que possible par le biais des organisations intermédiaires et des prestataires de services existants. Ils encourageront les approches fondées sur des mécanismes de marché. L'expérience acquise dans le soutien aux PME européennes peut fournir des enseignements utiles pour les pays africains.

- Accroître les capacités des acteurs de chaînes de valeur en matière de productivité, d'innovation et d'accès au marché par une assistance technique au niveau des entreprises ou des grappes d'entreprises.
- Faciliter l'accès des PME et TPE au financement en facilitant la circulation de l'information auprès de cette catégorie d'entreprises.

L'approche des deux partenaires vise à développer les capacités des acteurs économiques et institutionnels. Cela peut contribuer à renforcer la compétitivité qui dépend des niveaux de productivité, de diversification et de qualité. La réduction durable de la pauvreté et des inégalités demande des modèles de développement permettant aux populations de contribuer à la création de richesses, et d'en bénéficier aussi. Ce n'est pas seulement la quantité, mais aussi la "qualité" de la croissance économique qui détermine si les populations pauvres peuvent en tirer durablement profit.

Si la crise sanitaire fait naître des besoins de refinancement immédiats des économies, elle doit aussi faire émerger de nouveaux relais de croissance. Le secteur privé, à condition d'être mieux encouragé et d'évoluer dans un contexte monétaire et financier plus stable, peut offrir ces nouveaux relais de croissance, et des perspectives pour les entrepreneurs européens comme pour la croissance des économies africaines. Tout en attirant de nouveaux flux de financements publics, la relance doit donc motiver les financements privés.

Le renforcement des liens entre l'Europe et l'Afrique doit notamment passer par une plus grande confiance dans l'avenir, c'est-à-dire dans la capacité des projets à être financés. L'UE oriente de plus en plus ses financements vers le secteur privé, notamment par le biais du nouvel Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) adopté en 2020, mais les procédures permettant d'obtenir ces financements sont trop lentes et complexes.

Si la volonté à moyen et long terme est de ré-attirer les flux d'investissement du secteur privé européen en Afrique, il faut aussi répondre aux risques accrus par des garanties. Dé-risquer les PPP est alors nécessaire, quitte à parfois passer par des garanties totales. Le recours à des financements mixtes, moins risqués, où les bailleurs publics mobilisent des capitaux privés, est un autre moyen. Pour les pouvoirs publics, il est d'ailleurs plus judicieux de se concentrer sur la garantie des investissements plutôt que sur le financement direct, dont la complexité administrative est parfois incompatible avec le besoin rapide de fonds.

Les investissements dans les secteurs à valeur ajoutée nécessitent également des

marchés. Le commerce intra-africain reste faible malgré un potentiel de croissance important. L'intégration économique et le niveau régional et continental en Afrique ainsi que le renforcement des relations commerciales avec l'UE sont donc des éléments essentiels d'une stratégie économique cohérente. Les accords de partenariat économique, les accords de libre-échange, y compris les Zones de libre-échange renforcées et globales, et les autres régimes commerciaux avec l'UE devraient être exploités dans toute la mesure du possible, en tant que blocs de construction au profit de la ZECLAf. La perspective à long terme est de créer un accord global de libre-échange de continent à continent entre l'UE et l'Afrique.

La question de la participation du secteur privé à la construction de la ZLECAf est la clé de la construction d'un marché continental. Cette participation du secteur privé, les partenaires doivent l'encourager, en intéressant de près le secteur privé africain aux perspectives offertes par la ZLECAf.

III. Recommandations

- *Un meilleur accès au financement et une meilleure inclusion financière*

Le manque d'accès aux capitaux et aux services financiers appropriés est effectivement une contrainte importante qui pèse en particulier sur le développement des PME et TPE. Les deux partenaires souhaitent favoriser un accès plus large à un ensemble diversifié de services financiers pour les entreprises en fonction de leurs tailles et de leurs profils. Leurs interventions iraient du renforcement des capacités des intermédiaires financiers à l'apport de capital à des banques locales pour le financement des PME et TPE, en passant par le développement des mécanismes de garanties.

Le fait de combiner les sources des fonds européens à d'autres sources locales de financement du développement ne peut avoir une certaine efficacité que par le renforcement des mécanismes de garantie. Or, ces activités ne pourront se développer sans la création d'une infrastructure financière et d'un cadre réglementaire appropriés, afin d'assurer l'accès des entreprises au financement, la finance responsable et la stabilité à long terme du système financier.

- *Une mobilisation des ressources privées pour le développement, via le cofinancement*

Le cofinancement, qui combine les prêts ou capitaux propres provenant de sources de financement publiques et privées aux subventions et aides de l'UE, représente un

mécanisme essentiel permettant de mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement. Dans ce contexte, les partenaires devraient étendre le champ d'application du cofinancement à de nouveaux domaines comme l'agriculture et les secteurs sociaux, et de faciliter un plus grand nombre de projets ayant un impact fort sur le développement du secteur privé local, par la création de guichets dédiés au secteur privé dans les mécanismes régionaux de cofinancement. Cette approche exige de travailler en étroite collaboration avec les institutions financières locales afin de renforcer l'effet catalyseur du cofinancement pour attirer davantage de financements privés, en recourant plus fréquemment aux instruments financiers tels que les garanties, les fonds propres et les autres instruments de partage des risques pour les investissements dans les infrastructures.

- *Un renforcement du PPP*

Les PPP en vue de la mise en œuvre d'un projet ou d'un service traditionnellement fourni par le secteur public peuvent être un moyen efficace de rendre la fourniture de biens et de services publics plus fiable et plus abordable, et de compléter les ressources publiques par les investissements du secteur privé. L'attraction de l'investissement privé nécessite la mise en place de dispositifs légaux et réglementaires qui y sont propices, ainsi que de mettre à profit les instruments de garantie offrant une couverture contre les risques résiduels (la garantie des droits de propriété intellectuelle et du recours aux règles de l'arbitrage, la transparence des processus d'octroi des autorisations, la lutte contre la corruption, et l'adhésion aux conventions internationales relatives à l'investissement).

Certains des risques liés à l'investissement dans le continent sont bien connus, mais les outils disponibles pour la réduction de ces risques ne bénéficient pas forcément de la même notoriété. En la matière, il est recommandé de : i/ renforcer l'assistance technique de l'UE aux institutions publiques africaines afin qu'elles renforcent leurs capacités administratives, ii/ mettre en place des cadres juridiques et réglementaires et des lignes directrices pour les PPP, iii/ promouvoir les mécanismes de dialogue entre les secteurs public et privé en vue d'examiner les possibilités offertes par les PPP, iv/ favoriser les réformes du cadre juridique et réglementaire et, v/ recourir à des instruments financiers permettant d'inciter le secteur privé à financer des projets d'infrastructures, en renforçant les crédits à ce secteur et les opérations en capital des institutions financières éligibles grâce aux mécanismes de cofinancement de l'UE. Ces activités devront être complétées par des efforts visant à améliorer l'expertise, la transparence et la gouvernance dans le secteur public afin de veiller à ce que les mesures d'incitation des acteurs privés coïncident avec l'intérêt public.

- *Une approche commune et harmonisée de la RSE en Afrique*

Tous les pays africains ne sont pas dotés de cadres stratégiques nationaux visant à promouvoir la RSE. Rapprocher les conceptions des deux partenaires de la RSE – en assurant l'intégration des principes et lignes directrices internationalement reconnus dans les propres politiques des partenaires en la matière – peut éviter que cette démarche ne se cantonne dans la défense des intérêts européens. Certains milieux patronaux africains tendent à considérer que les préoccupations des entreprises européennes qui protestent contre la « concurrence déloyale » et les réglementations européennes concernant la RSE pourraient faire peser sur les entreprises africaines des charges insupportables. L'alignement sur des normes universellement reconnues est de nature à restaurer des conditions équitables de concurrence. Une autre raison est que les traités internationaux reconnus reflètent les engagements des États sur des valeurs universelles fondamentales. Une politique de RSE fondée sur ces traités est un chemin pour la promotion de ces valeurs : respect de l'environnement, droits sociaux, droits de l'homme, pratique honnête des affaires, etc.

Aussi, la stratégie de RSE de l'UE constitue-t-elle une bonne base pour un engagement responsable des entreprises africaines et européennes en Afrique. Il s'agit donc d'encourager les entreprises à adhérer aux directives et aux principes reconnus au niveau international.

- *Une amélioration des climats d'investissement et des affaires*

L'environnement des affaires et son insécurité juridique sont la première cause de difficultés, de surcoûts et d'une surévaluation du risque économique en Afrique. La recherche de la sécurité et de la stabilité est un préalable à l'investissement pour les entreprises. De même, l'émergence de PME et d'ETI africaines nécessite une plus grande facilité à la création d'entreprise, à l'obtention de prêts sans garantie et au commerce transfrontalier.

Promouvoir un environnement des affaires propice à l'investissement privé doit constituer une priorité commune de la relation entre les deux continents. L'amélioration générale du climat d'investissement dans toutes ses composantes permet de générer des millions d'emplois nécessaires en Afrique. Ainsi, il pourrait être utile dans ce cadre de mettre en place une chambre arbitrale euro-africaine sur les litiges commerciaux, financiers et judiciaires qui touchent les entreprises européennes en Afrique et africaines en Europe. L'UE peut par ailleurs jouer un rôle important dans l'assainissement du climat des affaires en développant une politique d'assistance technique en la matière. Celle-ci doit être orientée vers les entreprises ainsi que sur l'harmonisation des législations.

- *Une création de plateformes de dialogue entre le privé et le public dans le processus de construction de la ZECLAf*

Aujourd'hui, c'est au niveau de chaque État que se déroule le dialogue avec le secteur privé pour la mise en œuvre de la ZLECAf. Ce dialogue est encore, semble-t-il, très insuffisamment développé dans nombre de pays africains. Dans certains autres, il existe des instances de dialogue qui fonctionnent relativement bien, et dans d'autres, encore, il faut les renforcer considérablement.

La dynamique de l'intégration approfondie portée par la ZLECAf (libéralisation des services, propriété intellectuelle, concurrence) imposera que les dirigeants de la zone prennent en compte la consultation du secteur privé à une échelle continentale au moment de prendre des décisions. C'est par un dialogue entre le secteur privé qui proposerait des normes ensuite examinées et discutées par les institutions continentales et des experts prenant en compte d'autres points de vue tels que l'intérêt général africain, que les instances africaines pourraient arriver à un consensus et établir des normes en accord entre le niveau politique et le niveau du secteur privé. Dans cette perspective, l'UE pourrait apporter son soutien avec notamment ses délégations qui, pays par pays, appuient les plateformes de dialogue public-privé pour qu'elles deviennent des instances de dialogue structuré et régulier, portant sur les réels obstacles au commerce et à l'investissement.

Il serait donc utile que les partenaires mettent en place ou consolident des mécanismes de dialogue public/privé en Afrique aux niveaux continental, régional et national afin d'évaluer l'engagement du secteur privé africain dans les activités liées à l'intégration et aux processus d'intégration régionale.

- *Un soutien à l'UA dans la mise en œuvre de la ZLECAf*

L'UE a apporté un soutien financier à la mise en œuvre de la ZECLAf et à d'autres cadres politiques clés pour l'intégration économique. Cet apport devrait être renforcé par l'assistance technique apportée aux dispositifs de libéralisation des échanges : i/ l'harmonisation des systèmes de douanes africaines dans l'application des règles et normes en matière de facilitation des échanges, ii/ l'élaboration de plans nationaux de mise en œuvre de la ZLECAf et de plaidoyer en faveur de la ratification en collaboration avec la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), iii/ la mise en place de l'Observatoire du commerce de l'UA avec le Centre du commerce international et la Commission de l'UA, iv/ l'élaboration d'une position africaine sur la protection des droits de propriété intellectuelle conformément aux meilleures pratiques internationales et européenne et, v/ la promotion du dialogue stratégique sur le climat

d'investissement entre les principales parties prenantes en Afrique et en Europe, du secteur privé au monde universitaire.

Bibliographie

- Alcaide J.-L. (2020), « Forum Afrique 2020, L'Union européenne encourage le secteur privé africain à s'intéresser de près aux perspectives offertes par la ZLECA », *AfricaPresse*, Paris, 14 février 2020,
- Byiers B., F. Kratke et A. Rosengren (2014), « L'UE sollicite la participation privée au développement. Création d'un guichet unique », *ECPDM Briefing Note* N° 69 – novembre 2014. pp. 1-13.
- Commission européenne (2014), « Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions*, Bruxelles, 13 mai 2014.
- European Commission (2019), "*Africa-Europe Alliance: EU supports the new African Union Trade Observatory*", Press release, Brussels, 9 February 2019.
- Huet J.-M. et Thierry Deau (2021), *Investir dans le partenariat Europe-Afrique*, Euractiv, 1er décembre 2021.
- Institut Montaigne (2021), *Relance économique en Afrique. Quel rôle pour le secteur privé ? Trois questions à Jean-Michel Huet*, Paris, juillet 2021.
- Institut Montaigne (2019), *Europe-Afrique : partenaires particuliers*, Paris, juin 2019.
- Jaidi, L. (2014), Le rôle du secteur privé dans le développement au regard des politiques de l'Union européenne, Séminaire, Bruxelles, 2014,
- Rapacki, J., S. Zickgraph, et Diego Ruiz (2014), *Dynamiques du secteur privé dans les ALE et intégration économique régionale : enseignements de l'UE sur l'accompagnement des mesures et des réformes nécessaires à une intégration réussie*. Union européenne, Devco Rapport final, Bruxelles, mai 2014.
- République Française (2021), Déclaration finale du Sommet sur le financement des économies africaines, Paris, 18 mai 2021.

8

Un sommet Europe-Afrique sous le spectre des absents : le Mali, la Guinée, le Burkina et la Russie impacteront la rencontre à distance

Abdelhak BASSOU

Le sommet qui a rassemblé l'Union européenne (UE) et l'Union africaine (UA) les 17 et 18 février 2022, à Bruxelles, s'est tenu à un moment où les relations semblent connaître quelques tensions entre les pays du Sahel ayant connu des coups d'État et la France. Cette tension ricoche sur les pays européens participant à la force Takuba. Ces pays sahéliens suspendus par l'UA ne participent pas au sommet, mais leurs spectres ont plané sur l'ordre du jour de la rencontre de Bruxelles. Un autre pays n'a pas manqué d'influer sur les discussions sans participer au sommet : la Russie, qui non seulement retient l'attention des Européens pour ses agissements aux frontières de l'Ukraine, mais également par son incursion au Sahel, où les pays hostiles à la France et aux Européens semblent recourir au soutien de Moscou qui se présente de plus en plus comme alternative pour remplacer l'Europe dans la lutte contre le terrorisme. Les discussions autour du partenariat euro-africain en matière de sécurité ne peuvent donc pas faire l'économie d'une analyse de cette situation. S'achemine-t-on vers un désengagement de la France et des Européens comme sanction aux pays où des juntes militaires soutenues par les populations préfèrent se tourner vers la Russie ?
Va-t-on vers des sanctions euro-africaines à l'encontre de ces pays ? Sanctions qui pénaliseront plus les populations que les juntes militaires et qui rapprocheront les populations des groupes armés et des organisations criminelles transnationales, d'une part, et qui renforceront la présence russe dans la région, d'autre part.

Introduction

1. Le 17 février 2022 s'est ouvert à Bruxelles le sommet réunissant l'UE et l'UA. C'est le sixième du genre depuis la tenue de la première rencontre au Caire les 3 et 4 avril 2000. Ces sommets qui rassemblent les chefs d'État et de gouvernement se tiennent tous les trois ans[1], alternativement en Afrique et en Europe, pour examiner l'état des relations entre les deux continents et faire le bilan de l'avancement de la mise en œuvre des engagements pris par les deux parties. Ces rencontres sont également des occasions pour tracer les caps futurs de la coopération euro-africaine.

Si certains de ces sommets ont eu à traiter de certains aspects conjoncturels et spécifiques du moment, l'ensemble des réunions entre l'Europe et l'Afrique s'inscrivent, notamment depuis 2007, dans les rubriques que consigne **la stratégie commune UE-UA** qui définit le partenariat et oriente le dialogue entre Européens et Africains. Celle-ci s'est tracée pour objectif de :

- renforcer le partenariat politique pour mieux le focaliser sur les questions d'intérêt commun ;
- œuvrer pour un développement économique durable ;
- œuvrer pour le renforcement de la paix, de la sécurité, la gouvernance démocratique et les droits de l'homme et ;
- renforcer les institutions pour leur permettre d'instaurer des canaux de coopération et promouvoir un système de multilatéralisme efficace.

La stratégie de 2007 définit également des priorités stratégiques dont principalement la paix et la sécurité, la gouvernance et les droits de l'homme, l'intégration régionale et le commerce et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les différents sommets sont aussi des occasions de revisiter la stratégie, ses objectifs et ses priorités afin de les adapter aux conjonctures à travers les feuilles de route et les plans d'action pluriannuels.

2. Cette 6ème rencontre entre l'UE et l'UA se tient quelques jours après celle des chefs d'État et de gouvernement africains en un sommet qui a marqué le 20ème anniversaire de l'UA et l'a dotée d'un nouveau président, le Sénégalais Macky Sall, dont la mission ne serait pas très aisée. Le Sénégal est membre de la CEDEAO, une communauté économique régionale qui a connu dernièrement des remous relevant

1. Cette périodicité n'a pas été observée entre les premier et deuxième sommets, la période les séparant ayant été de 7ans, probablement en raison du changement de statut de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) devenue Union africaine (UA) en 2002. Tel fut le cas pour le 6ème qui se tient plus de quatre ans après le 5ème en raison de la pandémie Covid-19.

à la fois de la sécurité et de la gouvernance. En effet, trois pays de cette Communauté, le Mali, la Guinée et le Burkina Faso, ont été suspendus des institutions considérées comme garantissant une gouvernance démocratique, après des coups d'État qui, au Mali et au Burkina Faso, se sont accompagnés d'un phénomène nouveau. Les populations soutiennent les juntes militaires qui ont renversé les pouvoirs civils établis et expriment un sentiment hostile à la présence française et européenne sur leurs sols.

L'expression d'un tel sentiment par les nouveaux pouvoirs militaires et les populations qui les soutiennent risque non seulement de perturber les relations entre l'Europe et l'Afrique mais également de menacer et d'hypothéquer la coopération future entre les deux continents, notamment en matière de paix et de sécurité.

La coïncidence en termes de timing entre le 20ème sommet de l'UA (5 et 6 Février) et le 6ème sommet entre l'Europe et l'Afrique (17 et 18 février), combinée aux événements connus par la région du Sahel durant les deux dernières années, a fait peser une intense pression des questions sécuritaires sur les aspects de la coopération afro-européenne et, par conséquent, sur le sixième sommet de Bruxelles.

3. Si l'Afrique s'est présentée à Bruxelles avec le poids des turbulences de sécurité et de gouvernance qui traversent le continent, l'Europe n'est également pas exempte de souci sécuritaire. Elle reçoit l'Afrique à Bruxelles en ayant un œil sur la frontière russo-ukrainienne où campe la menace d'une guerre qui préoccupe toute l'UE. La Russie a influé sur le sommet afro-européen, non seulement du fait de la crise ukrainienne mais aussi et surtout en raison de sa présence dans certains foyers de tension en Afrique, principalement à travers le groupe paramilitaire Wagner, que les Européens lient étroitement aux arcanes du pouvoir en Russie. Un autre souci relevant de la rivalité des grandes puissances en Afrique s'invitera au sommet : il s'agit du défi de la Chine que l'Europe tentera de relever, notamment grâce à l'annonce d'une stratégie globale d'investissement de 105 milliards d'euros[2]. Le sommet s'est caractérisé également par l'absence du Mali, de la Guinée et du Burkina Faso, suspendus par l'UA. Ce sont cependant les événements dans ces trois pays et les postures prises par leurs nouvelles autorités vis-à-vis de la présence européenne qui constitueront une préoccupation majeure du sommet entre l'UE et l'UA.

2. La présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen a annoncé lors de sa visite au Sénégal (qui préside l'Union africaine) le 10 février courant, une stratégie globale de 105 milliards d'euros. S'adressant au président Macky Sall, la présidente de la Commission européenne a souligné :« Aujourd'hui je suis fière d'annoncer plus de 150 milliards d'euros par le programme Afrique-Europe. C'es le tout premier plan régional sous Global Gateway, deux mois après le lancement de la stratégie. Il sera par l'équipe l'Europe et mis en œuvre avec vous »

4. Quel impact les aspects sécuritaires ont-ils eu sur le sommet des 17 et 18 février et sur la coopération euro-africaine pour la paix et la sécurité, dans une ambiance marquée par la présence en Afrique de la Russie, et le comportement de cette dernière en Ukraine ?

La question oriente les quelques réflexions partagées dans le présent papier.

I. Trois coups d'État en 18 mois

1. **Au Mali, le 18 août 2020,** le président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) est arrêté par des militaires qui mettent ainsi fin à son pouvoir, exercé depuis son élection en 2013. IBK annoncera sa démission à partir du camp militaire Soundiata-Keïta de Kati[3]. C'est de ce camp, proche de Bamako, que sont partis les militaires auteurs de la mutinerie et c'est également dans ce lieu qu'ils ont amené le président renversé après son arrestation. Ce coup d'État donnera lieu, après des tractations entre la junte militaire et la CEDEAO, à l'annonce d'un gouvernement de transition, conduit par un président Bah N'Daw et un Premier ministre Moctar Ouane, tous les deux des civils. Le colonel Assimi Goïta, leader du coup d'État, est vice-président.

2. **Neuf mois plus tard**, toujours au Mali, le 24 mai 2021, le colonel Assimi Goïta, vice-président de ce gouvernement de transition, arrête le président de la transition et son Premier ministre sous prétexte qu'il n'avait pas été consulté pour la formation du gouvernement, et se proclame chef de l'État quatre jours plus tard. Faut-il parler d'un deuxième coup ou d'une simple continuation du premier ? Si on s'en tient à la compréhension simple d'un putsch, en tant qu'usage de la force par des militaires pour destituer un pouvoir civil et s'accaparer les rênes du pouvoir, il ne peut s'agir que d'un deuxième coup d'État.

3. **En Guinée, le 5 septembre 2021**, le colonel Mamadi Doumbouya, chef du groupement des forces spéciales, prend d'assaut le palais présidentiel et arrête le président Alpha Condé. Ce dernier, qui se trouvait à la tête de l'État depuis 2010, est contesté par l'opposition et la population pour avoir modifié la Constitution pour se donner le droit à un troisième mandat qu'il a entamé en 2020. Dès janvier 2021, et devant la protestation qui ne cesse de monter, il organise une campagne d'arrestations parmi ses opposants, dont Mamadou Oury Barry qui décède en prison. De manière presque spontanée, Mamadi Doumbouya a obtenu le ralliement de plusieurs casernes du pays, peuplées de militaires de la même ethnie que lui.

3. C'est à partir de ce camp que sont partis tous les coups d'Etat du Mali.

4. **Au Burkina Faso, durant le week-end des 23 et 24 janvier 2022,** des mouvements sociaux et des protestations dans les casernes aboutissent à l'arrestation par l'armée du président Roch Kaboré, le premier à avoir été élu démocratiquement. La junte militaire, conduite par le lieutenant-colonel Paul-Henri Sandaogo Damiba, annonce qu'elle a pris ses responsabilités et répondu au devoir que lui dicte l'intérêt national du Burkina Faso. Là aussi, des scènes de liesse populaire envahissent la capitale Ouagadougou.

II. Un sentiment anti-français qui touche l'Europe par ricochet

1. Les coups d'État mentionnés ci-dessus surviennent dans la région au moment où émerge et se développe parmi les populations, notamment malienne et burkinabè, un sentiment anti-français qui touche, principalement au Mali, l'ensemble des Européens présents dans le pays. Bamako avait demandé en janvier au Danemark de retirer une centaine d'hommes déployés au Mali dans le cadre de la force européenne baptisée Takuba destinée à renforcer la lutte contre le terrorisme au Mali et au sahel. « *Nous savons ce qui se cache derrière cette force. Takuba, vous savez, c'est pour diviser le Mali. C'est le sabre en sonrhai et en tamasheq. Ce n'est pas un nom qui a été pris par hasard* », avait affirmé Kokalla Maïga, Premier ministre malien lors de sa deuxième réunion d'échange avec le corps diplomatique accrédité au Mali, le 8 février 2022.

Du côté européen, on affirme que « *Nous, partenaires internationaux engagés en soutien du Mali et de son peuple dans leurs efforts pour parvenir à une paix et une stabilité durables et dans la lutte contre le terrorisme, regrettons profondément la déclaration des autorités maliennes de transition (...) alléguant que le déploiement du contingent danois dans la Task Force Takuba est intervenu sans base légale et sans le consentement du gouvernement malien* », souligne un communiqué de l'UE. De son côté, la Norvège a annoncé, au début du mois de février 2022, qu'elle renonçait à envoyer au Mali un petit contingent militaire qui devait intégrer la force Takuba, du fait que les autorités maliennes en désaccord avec les Européens, refusent d'établir un cadre juridique à même de garantir la sécurité des soldat norvégiens. Au Burkina, le sentiment anti-français qui commence à sérieusement se répandre sans pour autant toucher l'ensemble des Européens, laisse pourtant planer la menace d'une contagion qui risque de soumettre l'ensemble des forces européennes aux mêmes stigmatisations répandues au Mali.

2. Comment expliquer ce retournement de sentiment vis-à-vis de la France et qui rebondit sur toute l'Europe, en menaçant la coopération sécuritaire entre les continents européen et africain ? Il trouverait son explication dans certains éléments dont aucun ne suffit à provoquer un tel sentiment, mais dont la combinaison pourrait expliquer l'animosité naissante des Maliens et Burkinabè à l'égard de la présence française :

- L'inscription dans la durée de la présence française : autant les Maliens accueillaient avec bienveillance l'opération Serval qu'ils saluaient, autant l'exaspération s'est installée parmi eux, après quatre à cinq ans de présence d'une armée étrangère sur leur sol.
- Le bilan ne milite pas en faveur de la stratégie de Barkhane. Le terrorisme s'est accru dans la région et a gagné en étendue et en intensité. Le G5 Sahel, que la France voulait soutenir pour en faire un instrument efficace dans la lutte anti-terroriste, n'a pas reçu de la part de la communauté internationale l'appui attendu par la France et n'a, par conséquent, pas pu empêcher l'extension de la menace jihadiste au Sahel.
- La France s'est graduellement associée, dans l'opinion publique sahélienne, aux dirigeants de la région. Tous les griefs retenus contre les régimes se reportent systématiquement sur la France, accusée à tort ou à raison, de les protéger et de les soutenir.
- La France est parfois accusée de l'adoption d'une attitude ou posture qui rappellent l'ancien colonisateur, mêlant mépris et provocation. Certaines autorités africaines ont à maintes reprises été prises de haut par les autorités françaises et cette attitude ne passait inaperçue ni aux yeux des opinions publiques, ni aux yeux des militaires.
- La communication de la France pour sa présence au Sahel s'est focalisée plus que nécessaire sur le côté militaire. Les différents communiqués et interventions qui ont jalonné le discours de la France autour de ses opérations au Sahel ont privilégié le côté du bilan militaire plutôt que les actions pour le développement. En dépit du soutien français au développement du Sahel, la machine de communication s'est plus concentrée sur le nombre de combattants neutralisés parmi les groupes djihadistes, sans mention de projets sociaux que l'armée française aurait dû initier en faveur des populations dans le cadre d'une guerre contre-insurrectionnelle où gagner la confiance des populations est une condition incontournable pour mener à bien la mission des armées.
- L'arrivée de la Russie sur le champ sahélien, et notamment malien, a fait émerger l'idée d'une puissance alternative. La Russie n'est pas un ancien colonisateur, et

elle est donc immunisée contre ce sentiment d'hostilité que les populations vouent aux anciennes métropoles coloniales.

III. Suffira-t-il à l'Afrique de suspendre le Mali, la Guinée et le Burkina Faso, pour retrouver la confiance de l'Europe, et la convaincre de poursuivre l'effort au Sahel ?

1. Il est évident que jamais l'Afrique n'aurait fait subir à l'Europe l'affront de se présenter au sommet avec les trois pays où la « légalité constitutionnelle »[4] avait été bafouée ; d'autant plus qu'au Mali et au Burkina les putschs militaires semblent s'accompagner d'un sentiment populaire anti-européen. Une telle attitude aurait signifié la complicité de l'organisation panafricaine avec ceux qui, aujourd'hui, dénoncent le manque d'efficacité ou de pertinence de la coopération sécuritaire euro-africaine. Or, s'il est vrai que les Européens n'ont, en dépit des efforts déployés, pas pu conduire à bon port la lutte contre l'insécurité et le terrorisme au Sahel, il n'en est également pas moins établi que le bilan du partenariat euro-africain reste défendable par ses performances dans d'autres domaines et régions du continent africain. Aller donc aussi loin dans la stigmatisation des Européens et de la France en alimentant des sentiments d'animosité, en renvoyant des diplomates, en interdisant à des contingents de la force Takuba de se déployer et en poussant d'autres à annuler leur participation à cette force, ne revient-il pas à sacrifier sur l'autel de la lutte contre le terrorisme au Mali et au Burkina un partenariat utile et nécessaire au continent africain dans son entièreté ? L'Afrique tentera donc de minimiser les effets des ''incidents'' du Sahel et de confirmer sa volonté de prolonger, de maintenir et de renforcer les liens entre l'Europe et l'Afrique. Le premier geste a été de se présenter à Bruxelles en laissant les punis au coin dans la maison Afrique.

2. S'arrêterait-on là en termes de sanction ? Les trois absents, surtout le Mali et le Burkina Faso, feront certainement l'objet d'un procès à Bruxelles et seraient même

4. Certains préfèrent que l'évaluation de cette légalité soit mise entre parenthèses du fait qu'elle s'appuie sur une aune de deux poids et deux mesures. La prise du pouvoir par les militaires est stigmatisée et condamnée dans certains pays mais pas dans d'autres. De plus, des manipulations politico-constitutionnelles permettent de faire admettre comme légaux les fameux ''troisièmes mandats''.

condamnés par contumace, non seulement pour suspension des institutions constitutionnelles, mais aussi et surtout pour la manifestation d'un sentiment anti-européen exprimé principalement par une colère contre la présence française, menaçant ainsi un partenariat vital pour l'Afrique. Le Mali et le Burkina peuvent être condamnés à être laissés seuls face aux démons de l'extrémisme violent, de la précarité et de l'instabilité. Est-ce la meilleure voie ? Sanctionner ou aggraver les sanctions contre ces pays ne reviendrait-il pas, d'une part, à pénaliser des populations dont le sentiment anti-européen ne fera que s'exacerber et jeter ces mêmes populations dans les bras d'organisations de criminalité transnationale organisée et de groupes extrémistes armés ?

La véritable question ne serait-elle pas de savoir, de part et d'autre, comment réévaluer la situation, ré-imaginer les structures, corriger les attitudes et repenser les stratégies pour retrouver la confiance ébranlée à la fois par l'impuissance européenne observée, jusqu'à présent, dans la lutte contre le terrorisme en Afrique, et l'impatience des populations sahéliennes qui ambitionnent de vivre le plus tôt possible dans la quiétude et la sécurité et qui dans leur impatience et leur colère sont allées jusqu'à applaudir des coups d'État ?

IV. Le spectre de la Russie a hanté le sommet

1. 1- La Russie n'est membre ni de l'UE ni del'UA ; cependant, son ombre planera sur le sommet euro-africain de Bruxelles. Non seulement l'Europe est aujourd'hui en proie aux soucis de la menace d'une guerre dont elle serait le théâtre, mais le sentiment anti-Français au Sahel et qui rebondit sur l'Europe n'est pas sans relation avec la Russie.

Depuis le sommet de Sotchi, qui a rassemblé en octobre 2019 des chefs d'État et de gouvernement africains avec la Russie, on assiste à une tendance à la multiplication de demandes d'intervention russe dans la région et, par conséquent, d'accords militaires

entre Moscou et des pays africains[5]. L'engouement de certains chefs d'État africains pour la Russie fait suite à l'intervention de cette dernière aux côtés du président syrien, considérée comme réussie, et qui, aux yeux de plusieurs dirigeants africains, fait de Moscou un allié fiable, loyal à ses amis et efficace dans ses interventions. C'est le cas du Mali également.

2. Bamako a un antécédent de coopération militaire avec Moscou. Au lendemain de l'Indépendance et durant toute la décennie 1960, la coopération entre le Mali et l'URSS s'est appuyée sur des accords dans le domaine militaire. L'armée malienne fut réorganisée par l'URSS qui dote le Mali d'équipements lourds : blindés, véhicules, avions de chasse (Mig 21 et Mig 15). Lorsque le Mali signe en juin 2019 un accord de coopération militaire avec la Russie, il ne fait en fait que reprendre avec Moscou une relation qui ne s'est estompée qu'en 1990 après la chute de l'Union soviétique.

La relation ancienne entre Bamako et Moscou, le sommet de Sotchi d'une Russie forte de sa réussite en Syrie, et le sentiment anti-français, de plus en plus confirmé, au Mali et dans la région, assorti de divergences politiques qui ont éclaté entre les nouveaux pouvoirs à Bamako et Paris ouvrent la voie à une présence russe, sous forme de contingents officiels de l'armée ou sous les couleurs de la société de sécurité Wagner.

Si les autorités maliennes reconnaissent la coopération militaire avec Moscou[6] et la présence d'instructeurs russes sur le sol malien, celles-ci nient tout accord avec la société Wagner. Cependant, certaines sources médiatiques[7] affirment que la société de sécurité russe a bel et bien entamé son intervention sur le sol malien. L'intervention russe au Sahel se confirme de plus en plus et pose un défi à la présence traditionnelle et plus ancienne de la France et des Européens. Le scénario de la République centrafricaine se reproduit et pose la question problématique des interventions simultanées de puissances concurrentes sur le même espace. Seront-elles coordonnées, ou poseront-elles une possibilité d'affrontements accidentels ? La France a d'ores et déjà fait savoir

5. Moscou a signé des accords militaires ou de défense avec plus d'une vingtaine de pays africains. Voir :https://www.policycenter.ma/publications/la-russie-en-afrique-renouvellement-d%E2%80%99une-ancienne-relation-ou-cr%C3%A9ation-d%E2%80%99une-nouvelle
Une opinion publiée par le Policy Center for the New South en décembre 2019 mentionnait que : « Dès l'annonce du sommet de Sotchi entre l'Afrique et la Russie, les populations de la région, mais aussi certains responsables étatiques, admiratifs du succès remporté par la Russie en Syrie, avaient commencé d'abord à murmurer, puis, à crier haut et fort une demande d'intervention russe dans la région ». Voir : https://www.policycenter.ma/opinion/pr%C3%A9sence-militaire-fran%C3%A7aise-au-sahel%C2%A0-le-temps-des-d%C3%A9cisions#.YfQGM73MJUM

6. Après la réception en septembre à l'aéroport de Bamako de quatre hélicoptères de combat et d'attaque russes, les Forces armées maliennes ont annoncé sur leur page Facebook que "Ces hélicoptères de combat ont été acquis grâce à la coopération entre la fédération de Russie et notre pays".

7. Wassim Nasr, journaliste de France 24, avait dernièrement annoncé sur son compte Tweeter un accrochage entre les miliciens de Wagner et les djihadistes au centre du Mali.

qu'elle n'entreprendra aucune coordination avec le groupe Wagner, s'agissant d'un acteur qui n'est pas sujet du droit international et qui, donc, ne le respecte pas.

3. Du côté du Burkina Faso, il est maintenant certain que le nouveau pouvoir dans le pays ne voit pas d'un mauvais œil une relation à tisser avec Moscou. A deux reprises, le lieutenant-colonel Paul-Henri Sandaogo Damiba aurait avant le coup d'État demandé à Roch Kaboré de demander l'assistance des Russes, en l'occurrence de la société Wagner. Les manifestants qui exprimaient leur soutien à la junte militaire, stigmatisaient la présence française et demandaient l'arrivée des Russes.

V. Recommandations

1. Les Européens seraient tentés d'encourager les dirgeants africains à continuer dans la voie des sanctions contre les pays ayant connu des coups d'État. Pour leur part, ces responsables africains voient en ce procédé un moyen susceptible de dissuader d'autres militaires à envisager de renverser les régimes de leurs pays. Cependant, force est de constater que de telles sanctions, loin de prévenir de futurs putschs, ne feront que pénaliser des populations déjà éprouvées par la précarité et l'insécurité. Ne vaudrait-il pas mieux, dans ce cas, tenter de trouver les racines du mal et de les couper pour tirer le tapis sous les pieds et des militaires putschistes et des groupes terroristes ? En effet, si les sanctions aggravent la situation des populations, celles-ci ne manqueraient pas de tomber dans les bras des groupes armés et des organisations de la criminalité organisée qui se feront fort de subvenir à leurs besoins grâce aux réseaux de contrebande et de trafics divers.

2. L'Europe devrait trouver avec ses partenaires d'Afrique de l'Ouest les moyens adéquats pour reconquérir les cœurs des populations et les amener, d'une part, à abandonner tout soutien aux groupes armés et toute adhésion à des procédés violents de conquête du pouvoir. Sur cette lancée, les Européens devraient également revoir leurs postures vis-à-vis des Africains (pouvoirs et populations) pour les traiter en partenaires à part entière.

3. L'un des arguments que les pro-russes doivent écouter et intérioriser est que le groupe Wagner, qui ignore tout de la région et de sa population, ne peut, quelle que soit sa stratégie et même s'il est appuyé par les moyens russes, venir à bout de l'insurrection au Sahel. Manqueraient aux Russes comme à la France et aux Européens des forces capables d'occuper les espaces récupérés des groupes djihadistes et d'administrer les populations libérées de leur joug.

4. Lorsque les Russes (structures officielles ou Wagner) découvriront que les forces et l'administration locales ne peuvent pas remplir ce rôle, ils devront soit partir, comme au Mozambique, soit faire appel à une partie tierce (Algérie, Iran, voire Hezbollah) ce qui menacerait dangereusement la région et les pays limitrophes. L'Europe devra obtenir l'engagement de l'Algérie de ne pas se mêler de la question, ni directement ni indirectement, en facilitant l'accès de pays tiers dans la zone.

9

The European Union and the Sahel Dilemma

Rida LYAMMOURI

The Malian crisis of 2012 triggered multiple security and development policy reactions from France and the European Union (EU), in an effort to counter violent extremist groups and develop the capacity of local forces. A decade on, violent extremist groups remain a threat, and despite these interventions have expanded their footprint beyond Mali to Niger and Burkina Faso. The coups d'état in Mali and Burkina Faso have worsened the crisis, and diplomatic relations between Mali and its EU allies, mainly France are on the verge of collapsing.

The European Union, France, and African partners are struggling to find common ground. Despite differences and ongoing tensions, the EU and France should not abandon Mali. Engaging in a constructive dialogue to rethink their strategies together is key to achieve the common goal of stability.

Introduction

The occupation of northern Mali by a combination of non-state armed groups and the coup d'état in Mali in 2012 led to a security vacuum that gave violent extremist organizations (VEOs) a decade in which to expand, occupy, and govern areas throughout the West African Sahel. The continuing expansion of VEOs demonstrates the struggle African states in the Sahel region, and their international partners, have in reinstating the state authority and stability the Sahelian population wants. The region has witnessed political instability and unprecedented levels of violence in the last three years, leading to tensions with international partners, including the European Union countries, mainly France. Recent developments force France and EU partners to re-think their strategies in the Sahel.

European Union (EU) partners led by France met with their African partners last week (February 17-18). The Sahel was one of the key topics, with France and its EU partners pressed to decide about their engagement in Mali and the wider Sahel. The end of the French-led anti-insurgent operation Barkhane is one anticipated decision when President Emmanuel Macron meets West African leaders in Paris on February 16, ahead of the joint summit of the EU and African Union.

This brief provides an overview of the key EU and French involvements in the Sahel since 2012, with special focus on Mali. It summarizes the background and the current situation in the region, andregion and makes recommendations based on previous studies on the region conducted by the author.

Background

In 2012, African troops struggled to mobilize a military operation to liberate northern Mali from occupation by VEOs, and to reinstate the government's authority. Mali's government was forced to ask in January 2013 for France's help when Malian forces proved unable to stop the southwards advancement of VEOs. This prompted a rapid French-led operation, backed by United States (US) logistical support. Simultaneously, the African-led International Support Mission to Mali (AFISMA) was established by the United Nations Security Council in December 2012, and was succeeded by the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), established in April 2013 and officially launched in July of the same year[1].

1. MINUSMA Fact Sheet, Accessed February 2022, https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma; See also Rida Lyammouri, "After Five Years, Challenges Facing MINUSMA Persist", Policy Center for the New South, Policy Brief 18/35, November 2018, https://www.policycenter.ma/sites/default/files/OCPPC-PB1835.pdf

The French intervention was considered early on as a success in terms of the rapid reaction and deployment of troops. It also successfully pushed back al-Qaeda affiliated groups from the center of Mali and liberated key towns in the north occupied by militants. These wins meant the main objectives of operation Serval [later replaced by Barkhane] were achieved, but in the following months and years, the situation deteriorated. The Malian government was in no condition to return, govern, and re-establish its authority in liberated northern Mali. Additionally, Malian forces were far from capable of securing the country on their own. France, with local and international partners, also quickly realized the need for new strategies and adaptation to match the broader regional presence of VEOs. In response, in 2014, the regional operation Barkhane replaced Serval, and included neighboring states, while an intergovernmental organization, the G5 Sahel was created (the 'joint force' Sahel G5 was fully established in 2017). Operation Barkhane aimed to continue a wide counterterrorism mission in the region while helping local actors to secure their own borders independently, and supporting some local operations. The fragile state of regional forces and governments required multiple engagements to develop their capacity, leading the region to become a 'traffic jam' of all sorts of initiatives[2].

France and EU Engagements in the Sahel

Following the French intervention, it was clear that training and preparation of local security forces in Mali and neighboring countries was fundamental to political stability. The European Union authorized in January 2013 a Military Training Mission in Mali (EUTM Mali), headquartered in Bamako, with the participation of 22 EU countries and approved under UN Security Council Resolution 2085. This mission was within the framework of the EU Common Security and Defense Policy (CSDP). The EU also launched two civilian missions: European Union Capacity Building Sahel (EUCAP) Niger (2012), and EUCAP Sahel Mali (in 2014). In early 2020, the EU extended EUTM in Mali for four more years, and expanded it to Burkina Faso. While the EUTM mission carried out its training program mainly in the southern regions of Mali, plans to move these training activities as close as possible to conflict areas, while avoiding combat, became necessary. "We are trying to get as close as possible to where action is," a French official told me.

In July 2017, France, Germany, and the EU, alongside the African Development Bank and the United Nations Development Program (UNDP), launched the Sahel Alliance, defined

2. International Crisis Group, "A Course Correction for the Sahel Stabilization Strategy," 01 February 2021, https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/299-course-correction-sahel-stabilisation-strategy

as "*an international cooperation platform to do more and better in the Sahel region*"[3]. The initiative pushed the idea that security and development must go hand in hand to stabilize the Sahel. This was also presented as a way of coordinating the development efforts of Sahel G5 partners and donors. The Sahel Alliance is not a military operation, but a platform on the non-military aspects of security. Some of its activities included development of sustainable agriculture to reduce poverty and malnutrition, and resilience in the face of the extreme climate in remote areas of Sahel G5 countries. In September 2019, the Sahel received extra attention during the G7 summit in Biarritz, where it was agreed to launch the Partnership for Security and Stability in the Sahel (known as P3S), to complement existing programs[4]. Goals of P3S included work on justice systems, training, and capacity building for local forces. The weeks and months that followed the G7 summit proved to be the start of a major turning point.

Local forces suffered deadly attacks between September and December 2019, while 13 French military personnel died in a helicopter crash. Simultaneously, the French president made some harsh comments about Sahelian states, questioning their commitment to having French troops on the ground, which did not resonate well in Mali and Burkina Faso iIn particular[5]. In a context of mounting criticism, Emmanuel Macron decided to host a summit in Pau with his Sahelian counterparts in January 2020 to make sure that the French presence was welcomed and not imposed[6]. During the summit, heads of Sahel G5 states reiterated how indispensable the presence of French forces was to fight and defeat al-Qaeda and Islamic State-affiliated groups in the region.

Following the Pau Summit, France and the G5 Sahel countries agreed to unify the command structure of their forces engaged in counterterrorism operations. The joint command is now called the Coalition for the Sahel, and France committed in January 2020 to increase the number of its troops from 4,500 to 5,100 to counter the rise of militant groups that continue to threaten the region[7]. On March 27, 2020, a number

---

3. Alliance Sahel Website, Accessed on April 2020, https://www.alliance-sahel.org/en/

4. News and Press Release, "Biarritz G7 Summit: Strengthening Commitments in the Sahel," 10 September 2019, https://www.alliance-sahel.org/en/press/press-releases/biarritz-g7-summit-strengthening-commitments-in-the-sahel/; See also Andrew Lebovich, "Disorder from Chaos: Why Europeans fail to promote stability in the Sahel," 26 August 2020, https://ecfr.eu/publication/disorder_from_chaos_why_europeans_fail_to_promote_stability_in_the_sahel/#the-p3s-old-problems-imperfect-instruments

5. Aissatou Diallo and Benjamin Roger, "French 'Summons' on Operation Barkhane Raises Hackles in Mali and Burkina Faso," 09 December 2019, https://www.theafricareport.com/21022/french-summons-on-operation-barkhane-raises-hackles-in-mali-and-burkina-faso/

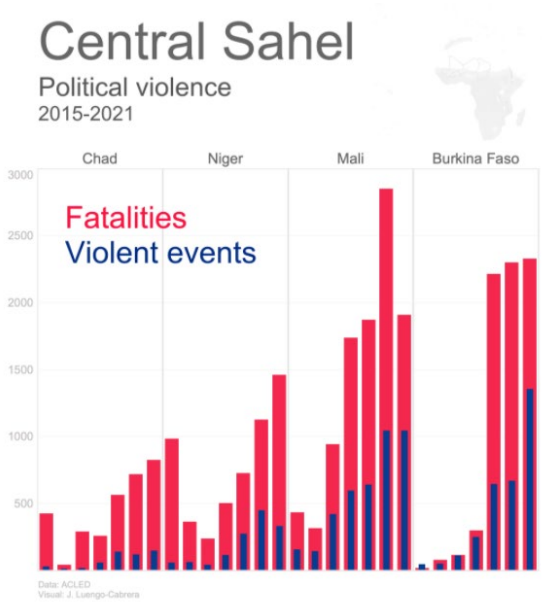
6. Ruth Maclean, "France Summons African Leaders, Threatening Troop Pullout," 12 January 2020, https://www.nytimes.com/2020/01/12/world/africa/france-sahel-summit.html

7. Fergus Kelly, "France Boosts Barkhane Force to 5,100 Troops to Further Focus on Mali-Burkina Faso-Niger Tri-Border Area," 02 February 2020, https://www.thedefensepost.com/2020/02/02/france-boosts-barkhane-5100-troops-sahel-mali-burkina-faso-niger/

ofseveral European countries signed a joint political declaration formalizing the creation of the Takuba Task Force to deploy troops and to work directly with local military forces to fight VEOs in the Malian-Nigerien-Burkinabe tri-border area[8].

Despite these engagements from France and its European allies, results on the ground today reflect the limitations of these security and development efforts. Protests against the French presence have persisted and have only grown stronger in the region, in Mali in particular, calling for French forces to leave[9]. Simultaneously, jihadist groups have maintained a strong grip in Mali, Niger, and Burkina Faso, while community conflicts have intensified.

The Reality



Violence in the region has increased each year since 2013, and new conflicts have emerged. Since the French intervention, the conflict has been transformed into a multidimensional one, and it was easy to point fingers at France. Over nine years since the French intervention began, new VEO coalitions have been established, and Islamic State-affiliated groups have emerged and expanded within Mali, and across the borders into Niger and Burkina Faso. Furthermore, violence attributed to jihadist groups has already been recorded in northern areas of coastal states, including Benin and Cote d'Ivoire, and with less apparent presence in northern Ghana and northern Togo[10]. Simultaneously, community-based tensions have

8. France Diplomacy, "The International Coalition for the Sahel," Accessed May 2020, https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/terrorism-france-s-international-action/article/the-international-coalition-for-the-sahel
9. Africa News, "Anger in Mali Over France – G5 Summit in Pau," 14 January 2020, https://www.africanews.com/2020/01/14/anger-in-mali-over-france-s-pau-summit//
10. Mathieu Pellerin, "Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest. Nouvelle terre d'expansion des groupes djihadistes sahéliens ?," February 2022, https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/pays-cotiers-dafrique-de-louest-nouvelle-terre-dexpansion-groupes

reached an unprecedented level of violence and caused unprecedented casualties in central Mali[11], with similar trends in Niger[12] and Burkina Faso[13].

Atrocities and abuse of power by local security forces and armed groups against civilians have also surged and contributed to frustration among the population, especially when there is no way to hold those responsible accountable, other than by making public statements and condemnations. Local security forces responsible for human rights abuses in many cases have been trained by EU missions and/or are working closely with French forces on the ground. Thus, France's counterterrorism operation is increasingly seen as, and is accused of, contributing to violence[14]. In some cases, VEOs have managed to side with communities seeing themselves as victims, andvictims and have effectively used the narrative of 'we are here to protect you' to recruit and expand.

The Reality Has Gotten Worse

In the middle of these apparent deteriorating conditions on the ground, Mali witnessed two coup d'Eétats in August 2020 and May 2021. Burkina Faso followed the same path in January 2022. These events did not result in a spate of violence but rather an unprecedented diplomatic war between Mali and its regional and international partners. The junta and transitional government in Mali made two radical decisions. First, they chose to collaborate with Russian mercenaries of the Wagner group, a decision that was strongly condemned by the international community, especially France and EU countries[15]. Second, they set the transition time until the next democratic elections at five years, which led to economic and financial sanctions, and Mali's suspension from the Economic Community of West African States (ECOWAS). While some counterterrorism operations continued involving Malian troops and French forces, Germans as part of MINUSMA are banned from flying their aircraft over Mali. Danish troops as part of

11. Rida Lyammouri, "Central Mali: Armed Community Mobilization in Crisis," November 2021, https://resolvenet.org/research/central-mali-armed-community-mobilization-crisis
12. Rida Lyammouri, "Tillabéri Region, Niger: Concerning Cycle of Atrocities," Policy Center for the New South, March 24, 2021, https://www.policycenter.ma/publications/tillaberi-region-niger-concerning-cycle-atrocities; See also: International Crisis Group, "Murder in Tillabery: Calming Niger's Emerging Communal Crisis," 28 May 2021, https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/b172-murder-tillabery-calming-nigers-emerging-communal-crisis
13. Refugees International, "Atrocities and Displacement in Burkina Faso," 05 May 2021, https://www.refugeesinternational.org/reports/2021/5/5/atrocities-and-displacement-in-burkina-faso
14. Bruno Charbonneau, "Counterinsurgency Governance in the Sahel," January 2020, https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/2020/02/Bulletin-FrancoPaix-vol5n1_eng.pdf
15. Rida Lyammouri, "For Mali and the Sahel, New Tensions and an Old – and Worsening – Security Problem," 08 November 2021, https://www.mei.edu/publications/mali-and-sahel-new-tensions-and-old-and-worsening-security-problem

the Takuba Task Force were also asked to leave Mali. The final decisions by the actors concerned remain to be seen, but the consequences should not be underestimated.

Full withdraw of French forces from the region is unlikely, and France must look for alternatives. While the situation in Burkina Faso remains unclear following the coup, Niger is the automatic and more logical replacement for Mali as the country where France can maintain a strong military presence. There is anti-France sentiment in Niger, and France and its Nigerien counterparts should be cautious to avoid an experience similar to that in Mali, and must find ways to gain the hearts and minds of the Nigerien population.

France and its EU allies are on the verge of possible pull-out of forces from Mali and this will have serious security implications on the ground. While a withdrawal would certainly be celebrated in the streets of Bamako by those opposed to Barkhane and France in general, al-Qaeda and Islamic State affiliated groups present in the region will also be celebrating. However, the consequences go beyond counterterrorism operations. As negotiations between the Malian government and al-Qaeda's affiliated group JNIM gain momentum[16], this withdraw puts jihadist groups in a stronger position if the Malian government decided to negotiate. Furthermore, if talks fall apart, Malian forces are in no better condition than in 2013 to counter VEO offensives.

Recommendations[17]

- **Better adapted states.** The centralized territorial state is a poor fit for the Sahel. Before colonization, multiple state formations existed over centuries in the Sahel, from the Ghana Empire of the 700s to the Mali and Songhai Empires (1200-1600). They were loose confederations of largely autonomous clans and kingdoms, with little shared administrative practice and unencumbered by the complex and multiple demands that burden contemporary states, particularly in the era of good governance. The Mali Empire even developed rules of democratic governance with the Mandan Charter, proclaimed in Kurukan Fuga, which can provide contemporary inspiration for culturally embedded accountable rule. Moreover, these empires thrived on trans-Saharan trade. Current states that partition the area have set themselves up in opposition to these flows, historically trading mostly with the former colonial power.

16. International Crisis Group, "Mali: Enabling Dialogue with the Jihadist Coalition JNIM," 10 December 2021, https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/306-mali-enabling-dialogue-jihadist-coalition-jnim

17. See the full recommendations in recent report: Pierre Englebert and Rida Lyammouri, "Sahel: Moving Beyond Military Containement," February 2022, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/sahel-moving-beyond-military-containment-policy-report/

Diluting the arbitrariness of Sahelian states and making them more relevant to local societies might contain the seeds of progress. Decentralization has yielded few benefits because it has produced little local autonomy, requires financial resources that are nonexistantnonexistent, and is often closer to deconcentration than decentralization. Federalism would be a better match, particularly if it were accompanied by a union at the supranational level. Local communities could claim authority over a large realm of policies, andpolicies and generate their own resources. The federal state, with limited and constrained authority, could more successfully focus on a smaller set of functions. Among these would be security. A dilution of international borders could make it more feasible to design effective security responses and to confront violent extremist organizations seamlessly.

- **Building on Islam's political legacy.** Sahelian states cling to colonially derived notions of secularism as foundations for legitimacy. Yet more than 90% of Malians and Nigeriens, and more than 50% of Burkinabe, are Muslim. Between 25% (Burkina) and 70% (Niger) of Sahelian populations want their country governed primarily by religious law, and more of them partly so. Better governance calls for a degree of recognition of these preferences. The relative rejection of Islam as a source of principles and mechanisms of governance undermines the legitimacy of the state and misses the opportunity to capitalize on local civic culture. Islam can be a resource for Sahelian states, a repository of social capital, at a time when corruption and nepotism thrive under the guise of democratic reform.
  Bringing Islam back into politics need not equate to an Iran-style repressive theocracy. However, it could imply: a more representative, if not legislative, role for Islamic associations, of which there are hundreds and which now tend to be controlled top-down by the state; constitutional or legal provisions that could build on Islamic culture, justice, and doctrine and provide a more ethical environment for governance; and better integration of Koranic schools into the state's education system, which could reduce the alienation of youth (Western-inspired schools are often spaces of failure, with low effective literacy upon school completion and high drop-out rates). Moreover, recognizing a role for political Islam could provide a foundation for negotiations with jihadists, which are much overdue.

- **Mali should not be abandoned and isolated by the international community.** The current path of possible withdrawal by French and EU forces is going to be catastrophic. All actors involved have lessons to learn and all should engage in any way possible in a constructive dialogue to find common ground. Isolation of Mali would benefit VEOs' military operations and also their narratives, as they would be portrayed as the 'winners', and while the EU, French, and Malian operation would be portrayed as a 'failure'.

- **Creating an environment that will not allow VEOs to return and to continue to exist**. French-led intervention in 2013 proved to be successful in chasing VEOs out of the main towns in central and northern Mali. However, Malian security forces and the government have been unable to ensure the proper return of stability. In some cases, they have made the situation worse by committing atrocities against civilians perceived as collaborators with VEOs. VEOs have exploited the situation to recruit and generate support by presenting themselves as 'protectors' against the enemy (Malian Army). To avoid falling into a similar scenario, the EU and other partners should invest more in a strategy that allows an adequate return of the state, and takes the time and the resources necessary to support the state in governing, protecting, and serving the Malian people.

- **The strategy of EU security and development efforts should be examined and revised to meet domestic needs in the Sahel**. Looking at the situation in Mali and the wider Sahel today, it is difficult to say there has been a positive impact and that local communities across the region are in a better condition than a decade ago. EU donors should start by accepting the failure of previous efforts.

- **Dialogue, dialogue, and dialogue**. The EU and its African partners should encourage talks whenever possible with actors involved in violent conflicts. Historically, tensions and conflicts between communities in the Sahel region been resolved through dialogue. This is not the time to abandon an approach that has worked for centuries. EU donors should not reinvent new dialogue mechanisms, but rather identify, adapt, and strengthen the existing ones.

10

Le “Nouveau deal afro-européen” est-il pour demain ?

Mohammed LOULICHKI

Le sixième Sommet entre l’Union africaine (UA) et l’Union européenne (UE), qui s’est tenu à Bruxelles du 17 au 18 février 2022, a suscité des attentes et nourri des ambitions de la part des pays africains sur un nouveau partenariat intercontinental qui servirait les intérêts des deux parties.

Si l’Europe est aujourd’hui absorbée par la relance de la construction européenne et par l'épreuve de force entre la Russie et l’Occident, l’Afrique se trouve confrontée à la persistance des conflits, la détérioration de la situation au Sahel, la succession de coups d’État en Afrique de l’Ouest et la contagion terroriste. Autant de défis qui compromettent les chances du continent à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Leurs intérêts convergents en matière de paix, de sécurité et de développement n’excluent pas des divergences sur certaines questions, telles que la migration, la gouvernance et le changement climatique.

La partie africaine a attendu du sommet des actions concrètes, des initiatives quantifiables et des gestes forts de la part de l’UE dans les domaines prioritaires pour la sécurité et le développement de l’Afrique.

Le sixième sommet entre l'UA et l'UE, programmé initialement en 2020, a finalement eu lieu à Bruxelles ces 17 et 18 février 2022. Son ordre du jour s'articule autour d'une quinzaine de thématiques allant de la paix, la sécurité et la gouvernance au changement climatique, en passant par la santé et la production du vaccin, l'agriculture et le développement durable, l'éducation, la culture et la formation, la migration et la mobilité, le soutien au secteur privé, l'intégration économique, la transition énergétique, la connectivité, les infrastructures, et le transport.

Cette rencontre de haut niveau, qui se tient à peine douze jours après la réunion des chefs d'État et de gouvernement africains d'Addis-Abeba, intervient dans un contexte régional propre aux deux continents et dans une conjoncture internationale difficile et complexe **(I)**. La rencontre nourrit les espoirs de l'Afrique pour l'avènement d'une nouvelle ère de coopération et de partenariat véritables, délivrée des pesanteurs du passé et tournée vers un avenir solidaire. La question centrale qui se pose est de savoir dans quelle mesure les travaux du sommet peuvent dépasser la rhétorique et les déclarations d'intention et servir de catalyseur à la co-construction d'un partenariat rénové et approfondi servant les intérêts des deux parties **(II)**. Les griefs souvent exprimés par les Africains à l'égard de la conception par l'Europe de ses rapports avec le continent outre-méditerranéen, suggèrent a contrario les éléments susceptibles de favoriser l'émergence d'un tel partenariat concerté et mutuellement bénéfique **(III)**.

I. Le sommet intervient dans un contexte international difficile, dominé par les efforts d'endiguement par les Occidentaux de la Chine et de la Russie en Afrique et au Moyen-Orient, par les efforts déployés par l'ensemble des pays pour une sortie de crise de la pandémie Covid-19 et la relance de leurs économies respectives.

Plus particulièrement, l'attention de l'UE, diminuée de la Grande-Bretagne suite au Brexit, est focalisée à présent sur la gestion des dérives autoritaires de certains de ses membres afin de consolider les institutions communautaires et sur la dégradation des relations entre les États-Unis et la Russie, sans oublier les impératifs de la relance des économies de ses 27 États membres, dans la perspective de plus en plus probable d'une sortie à court terme de la crise sanitaire. En même temps, la question migratoire continue de dominer l'agenda de plusieurs pays européens et représente un sujet de crispation entre l'Europe et ses partenaires africains, notamment ceux du voisinage méditerranéen.

Sur les plans régional et international, l'Europe se trouve impliquée dans le bras de fer entre les États-Unis et la Russie et autour de l'Ukraine et tente de jouer les médiateurs pour désamorcer la crise et éviter une escalade préjudiciable à sa propre stabilité.

En Afrique, la détérioration de la situation au Sahel, lieu de déploiement des forces française et européennes, la tension dans les rapports franco-maliens et la désaffection d'une partie de la population de ces pays à l'égard d'une telle présence expliquent la décision de Paris de retirer ses troupes de ce pays en vue de leur redéploiement dans un pays plus accueillant de la région. Le vide consécutif à ce retrait, et l'effet de domino qu'il risque de déclencher, représentent une source d'inquiétude pour l'ensemble de la région.

Du côté de l'Afrique, et malgré un niveau de contamination très réduit par rapport aux autres régions du monde, et un écosystème de santé fragile et inégalitaire, le continent a enregistré un ralentissement économique et des turbulences sociales qui ont poussé plus de 30 millions de personnes supplémentaires sous le seuil de la pauvreté et exacerbent davantage une situation sécuritaire de plus en plus inquiétante dans la quasi-totalité des régions du continent[1]. En effet, à la persistance des conflits et à la contagion terroriste est venue s'ajouter une série de coups d'État assumés, déguisés ou avortés au Soudan, au Tchad, au Mali, au Burkina Faso, en Guinée, au Niger et en Guinée-Bissau. Face à ces ruptures violentes de l'ordre constitutionnel, l'UA et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) peinent à trouver une approche dissuasive et efficace allant au-delà des sanctions. L'appui populaire dont ont pu bénéficier les meneurs de ces actes, les motifs avancés par les putschistes pour justifier leurs coups et les critiques à l'adresse des institutions africaines, interpellent les organisations africaines à différents niveaux pour, d'une part, être à l'écoute des revendications des populations victimes, développer et opérationnaliser leurs mécanismes d'alerte rapide, privilégier le dialogue et la persuasion avant la prise de sanctions et, d'autre part, adapter leurs approches et leurs instruments aux spécificités de chaque situation et pouvoir gérer plusieurs crises à la fois[2].

À cet égard, l'UE, en tant qu'organisation associée depuis longtemps à l'UA et à ses commissions régionales pour contribuer au maintien et à la consolidation de la paix, de la sécurité et de la promotion de la bonne gouvernance sur le continent, connaît très bien les capacités, les carences et les attentes des pays africains dans ce domaine.

1. Min, Y. (2021), "How COVID-19 has impacted the SDGs in Africa", *Africa Renewal*, July/August 2021.

2. Komara, K. (2021), « Cedeao : comment retrouver une crédibilité mise à mal », *Jeune Afrique*, 7 décembre 2021.

II. Les attentes africaines et les intentions européennes

L'Afrique s'est présentée à Bruxelles avec des attentes et des ambitions. Des attentes de voir l'Europe concrétiser les annonces faites avant le sommet par les hauts représentants européens et des ambitions en termes de lutte contre le changement climatique, y compris dans sa dimension sécuritaire et humanitaire, mais aussi en termes de maintien sinon de renforcement de l'apport européen à la résolution et à la prévention des conflits et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sur le continent.

A. Les engagements de l'UE

Partant du souhait de « demeurer à tous égards, le premier partenaire de l'Afrique sur le plan économique, commercial, mais aussi en matière de sécurité, d'aide publique au développement et humanitaire », l'UE a assigné au sommet l'objectif stratégique consistant à « jeter les bases d'un partenariat renouvelé et approfondi entre l'UA et l'UE bénéficiant d'un engagement politique au plus haut niveau, fondé sur la confiance et une compréhension claire de nos intérêts mutuels », le tout dans l'esprit d'une appropriation partagée, de responsabilité, de réciprocité, de respect et de reddition des comptes et de transparence mutuels[3]. Ceci se traduirait, sur le plan économique, par la mobilisation par l'UE de plus de 150 milliards d'euros (EUR) d'investissements en Afrique dans les prochaines années et, sur le plan militaire et sécuritaire, par un engagement à continuer à financer l'opérationnalisation optimale de l'Architecture africaine de paix et de sécurité.

Il est à rappeler qu'en plus de ce soutien, l'UE maintient, dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense commune, des missions militaires et civiles sur le sol africain. C'est ainsi que sur les six missions militaires européennes en cours, cinq concernent l'Afrique, dont trois assurent la formation des armées locales en Somalie, au Mali et en République centrafricaine, et les deux autres luttent contre la piraterie au large des côtes somaliennes et contrôlent le respect de l'embargo sur les armes par la Libye. Ces missions sont doublées par une composante civile en Libye, en Somalie, au Niger et au Mali. Sur le plan du financement, l'Europe s'est engagée à identifier, conjointement avec son partenaire africain, « les outils et solutions permettant de

3. Déclaration faite le 10 janvier 2022 par Franck Riester, Ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du Commerce extérieur et de l'Attractivité, au nom de la Présidence française de l'Union Européenne.

promouvoir la stabilité et la sécurité grâce à une architecture renouvelée pour la paix et la sécurité ». La référence à une architecture renouvelée traduit, en fait, un changement de paradigme de la part de l'UE, qui risque de contrarier les Africains désireux d'assurer un financement durable et prévisible des opérations de maintien de la paix dirigées individuellement par l'organisation ou conjointement avec l'ONU. En effet, la flexibilité apportée au fonctionnement de cette facilité de financement et l'élargissement de sa sphère d'intervention au-delà de l'Afrique, préoccupe l'UA et les pays bénéficiaires.

B. Les attentes africaines : sécurité et développement d'abord

Du côté africain, le président sénégalais Macky Sall, président en exercice de l'Organisation africaine, a plaidé pour « un partenariat rénové, modernisé et davantage orienté vers l'action » et identifié comme objectifs prioritaires du sommet l'accès au financement, l'accès aux vaccins contre la Covid-19, l'investissement dans les infrastructures, le soutien au secteur privé, la paix, la sécurité et la gouvernance[4].

S'agissant de la paix et de la sécurité, et en dépit des efforts louables des mécanismes de prévention et de résolution des conflits déployés par l'Architecture africaine, l'Afrique peine à gérer par ses propres moyens tous les conflits et les crises qui la secouent et dépend, dans une large mesure, de l'aide extérieure, principalement européenne, pour financer ses efforts de paix à travers le continent. L'on attend encore la mise en vigueur effective de la solution préconisée par le rapport Kagame consistant à appliquer une taxe de 0,2 % sur la valeur des importations, afin de prendre en charge au moins 25 % du coût des opérations africaines et une partie des activités administratives et opérationnelles de l'UA[5].

En même temps, le continent a enregistré durant la dernière décennie une recrudescence sans précédent des actes terroristes et leur extension à des régions jusqu'alors épargnées par ce phénomène. Or l'Afrique ne peut pas à elle seule combattre ce fléau planétaire pour lequel elle n'est ni préparée ni outillée et dont elle est la cible la plus visée. Et ni la formation du G5 Sahel, ni la force multinationale mixte mise en place par la Commission du Bassin du Lac Tchad, ni les opérations militaires Barkhane, Serval ou Takuba n'ont pu venir à bout des groupes terroristes qui déstabilisent la ceinture du Sahel allant du Mali au Soudan.

4. Déclaration du Président du Sénégal Macky Sall du 10 janvier 2022.

5. Mbog Pibasso, A. (2022), « Les Etats africains à l'épreuve de financement de l'Union africaine », *Financial Afrik*, 16 janvier 2022.

La nouveauté introduite, l'année dernière, par l'UE dans ce domaine de coopération a été la mise en place, le 22 mars 2021, d'une nouvelle Facilité européenne pour la paix (FEP), mécanisme destiné à se soustraire à la paralysie bureaucratique de l'UE et à introduire de la flexibilité dans le financement des activités militaires qu'elle pourrait engager ou soutenir. Ce Fonds, qui s'est substitué à la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FAP, ou Facilité africaine) a été doté d'un budget initial de 5,7 milliards EUR pour la période 2021 à 2027. Le seul bémol est que, contrairement à son prédécesseur, réservé exclusivement à l'Afrique, le nouveau Fonds ne se limitera pas à financer la coopération entre les deux institutions continentales mais couvrira les engagements opérationnels de l'UE de par le monde, notamment en Europe, au sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient. La crainte de l'Afrique est de voir la contribution se réduire ou subir une suspension au gré des besoins de la politique extérieure européenne dans les autres régions du globe. Afin d'apaiser ses partenaires africains, l'UE a adopté en juillet 2021, une décision portant engagement à assurer la continuité de l'appui financier à l'UA jusqu'en 2024. Afin de se mettre à l'abri d'une réduction similaire à celle opérée en 2017 sur le budget de l'Amisom déployée en Somalie, les chefs d'Etat africains ne manqueront pas d'insister auprès de leurs homologues européens sur un engagement de longue durée leur assurant la continuité et la prévisibilité nécessaires[6].

Est-il besoin de souligner que le renforcement des capacités des pays africains et des mécanismes régionaux et sous-régionaux de gestion et de prévention des conflits est de nature à dissuader l'interférence des puissances extra-africaines dans les conflits internes et à éviter leur internationalisation, dans l'intérêt de l'Afrique et de son voisinage européen.

La pacification du continent africain et son développement restent tributaires, tout d'abord, de la capacité des Africains à se prendre en charge eux-mêmes, à déterminer leurs priorités et leurs choix en toute souveraineté et à assumer leurs responsabilités pour réaliser le bien-être de leurs citoyens. Un nouveau partenariat afro-européen rénové et approfondi devrait cependant reconnaître les dynamiques et les spécificités propres à chaque région et aider à la promotion des synergies et des complémentarités nécessaires à tout projet d'intégration continentale.

6. Crisis Group (2021), *Nouveaux modes de financement de l'UE en faveur de la paix et de la sécurité africaines*, Rapport 297 / Africa 14 Janvier 2021.

III. L'issue et la portée du sommet

Le sommet s'est déroulé à Bruxelles, capitale de l'UE et siège de l'Alliance atlantique, absorbée pour le moment par les récents développements en Ukraine où domine le langage de l'escalade entre les États-Unis et la Russie, qui n'est pas sans rappeler l'atmosphère de la Guerre froide des années 60 et 70. À part l'entourage des chefs d'État, les chancelleries et une partie des médias, très peu d'Africains sont au courant de la tenue de ce sommet, de ses enjeux ou de son impact sur leur vie quotidienne[7].

Cette rencontre a donné lieu à l'adoption d'une Déclaration finale, qui comporte des engagements rédigés dans un langage diplomatique qui préserve une marge d'interprétation et un minimum de flexibilité dans leur mise en oeuvre. Toutefois, au-delà des déclarations d'intention et de la réaffirmation des bons sentiments, la véritable valeur ajoutée que les Africains espèrent est une feuille de route identifiant un ensemble de projets d'envergure dans des domaines clefs pour le développement socio-économique des 1,3 milliard d'Africains.

La partie africaine, gouvernements, sociétés et instances régionales confondus, attendaient de ce sommet des actions concrètes, des initiatives quantifiables et des gestes forts de la part de l'UE et de ses États membres, dans la plupart des domaines prioritaires pour la sécurité et le développement de l'Afrique. Ils suivront avec une attention soutenue les mécanismes qui seront mis en place par les deux organisations, individuellement et conjointement, pour traduire dans les faits les engagements pris en faveur du continent, évaluer leur état d'avancement et y apporter, si besoin est, les ajustements nécessaires. Chaque organisation est appelée dans les semaines à venir à apporter la célérité nécessaire, dans son processus de décision pour éviter les goulots d'étranglement et les complications bureaucratiques.

IV. Quelques prérequis pour un Nouveau partenariat afro-européen

Le partenariat institutionnel entre les deux continents remonte à l'an 2000 et a évolué grâce à une prise de conscience partagée de la communauté des intérêts et des défis entre les deux ensembles. Les facteurs historiques, géographiques, culturels et humains lui confèrent un caractère privilégié qui fait sa force et assure son développement.

7. Traore, B. (2022), Sommet UA/UE : « Un Sommet des dirigeants pour les dirigeants » ? *Eburnietoday*, 15 février 2022.

Au moment où s'offrent au continent africain d'autres alternatives concrètes de développement avec d'autres acteurs internationaux, il appartient aux deux partenaires africain et européen de capitaliser sur les atouts qui distinguent leurs relations des autres partenariats pour en faire un instrument de complémentarité, de solidarité et d'interdépendance assumées. Cette mutation ne peut se réaliser sans l'adoption d'un nouvel état d'esprit qui tient compte des réalités suivantes :

1. le souhait de l'Afrique est de traiter d'égal à égal et sans aucun complexe avec l'ensemble de ses partenaires dans tous les domaines, sur la base d'une approche gagnant-gagnant, dans le respect des priorités du continent ;

2. la conviction dominante des pays africains est que le partenariat avec l'Europe est le plus naturel et le plus enraciné et permet aux deux parties de créer une coalition en faveur d'un co-développement de proximité pour une coprospérité partagée ;

3. la crise Covid-19 représente une opportunité pour changer le paradigme qui sous-tend les rapports entre les deux ensembles, en inaugurant une nouvelle dynamique de coopération qui ne serait ni une duplication d'autres expériences ni une réponse ou un substitut à d'autres initiatives ;

4. toute stratégie de continent à continent ne peut pas occulter la différence dans les niveaux de développement et d'intégration des cinq régions qui composent l'Afrique ainsi que la nature et la qualité des rapports qu'elles entretiennent avec l'UE. Un nouveau partenariat à géométrie variable est de nature à créer une complémentarité entre ses différentes composantes, en préservant les acquis et en injectant des nouvelles incitations. Loin de faire échec à une coopération de continent à continent, cette approche favorisera, au contraire, une complémentarité entre régions et une émulation dans la compétition, profitables pour l'ensemble du continent[8] ;

5. la refondation du partenariat euro-africain ne peut pas réussir sans un effort d'assistance et d'accompagnement des États africains qui le souhaitent ou en éprouvent le besoin pour la construction et le développement de l'État de droit, la consolidation de la démocratie et le respect des droits humains ;

6. un tel partenariat euro-africain pourrait servir de modèle de coopération qui permettrait aux deux continents, attachés aux vertus du multilatéralisme, de transposer sur le plan international un nouveau rapport Nord-Sud qui contribuerait

8. De Groof, E. et J. Bossuyt (2019), *L'approche de continent à continent ne fait pas recette, messages contradictoires des deux rives et aucun enthousiasme en Afrique du Nord*, European Center for Development Policy, 6 mai 2019.

à l'émergence d'un multilatéralisme équitable, solidaire et respectueux de la dignité humaine. Dans une tribune conjointe du 4 mars 2020, Ursula Von der Leyne, présidente de la Commission européenne, et Moussa Faki Mahamat, président de la Commission de l'UA, avaient souligné à juste titre qu'avec l'Agenda 2030 pour le développement durable et l'Agenda 2063 de l'UA, nous avons montré que, si l'Europe et l'Afrique unissent leurs forces, nous pouvons contribuer à façonner un nouveau paradigme pour le multilatéralisme et un avenir meilleur pour les prochaines générations ;

7. ni les crises de croissance que connaissent l'UE et l'UA, ni les urgences sanitaires, financières ou sociales qui interpellent les autorités nationales, ni les zones de turbulences que traversent certaines parties de l'Afrique aujourd'hui, n'ont entamé la détermination des participants au sixième sommet d'imprégner un saut qualitatif aux relations entre l'Afrique et l'Europe. La déclaration finale du Sommet et la feuille de route qui y sera tracée permettra de juger si cette perspective peut devenir une réalité ou si elle restera un simple vœu pieux.

11

Climate Change and the Green Transition in AU-EU Relations

Rim BERAHAB & Afaf ZARKIK

The 6th AU-EU Summit, which tool place on February 17-18, 2022 in Brussels, was an opportunity for African and European Heads of State and Government to meet and determine joint priorities for their common future, especially, in their common fight against climate change. The timing is opportune, with the recent emphasis on the green transition as a prerequisite for a sustainable post-COVID-19 economic recovery. The EU's leadership in the fight against climate change, enshrined in its European Climate Law, which was revealed as the world headed into a new round of climate diplomacy at COP26 in Glasgow, stimulated the take-up of net-zero emissions targets globally. The implications of this law for Africa are multifaceted. Yet it offers the promise of overhauling EU-Africa relations if the right measures and accommodations are put in place.

Introduction

Nearly five years on since the previous African Union-European Union (AU-EU) summit, leaders from both parties and their respective member states met in Brussels for the sixth edition on February 17-18, 2022, at a time when the challenges of sustainable development have never been more pressing. Africa bears the brunt of climate change's adverse impacts, although it contributes the least to greenhouse gas (GHG) emissions. Lately, it has been hit by a string of major natural disasters, resulting in significant development risks. As a result, African countries are more than committed to achieving greater prosperity and development while assuming greater environmental responsibility.

Conversely, Europe has historically contributed the most to GHG emissions. Yet, it is currently leading the green transition having adopted the European Green Deal in 2019, aiming to transform the EU into a modern, resource-efficient, and competitive economy and make it climate-neutral by 2050. Against this background, Africa and Europe stand at a pivotal moment that could profoundly shape their future relationship. With climate action being the challenge of our generation, it constituted an important topic during the sixth edition of AU-EU summit. It was an opportunity to redefine Africa and Europe's ambitions in addressing climate change and accelerating the green transition. It was also an opportunity for both parties to discuss the ramifications of ambitious new strategies advocated by the EU, notably the EU Green Deal and the proposal for a carbon border adjustment mechanism (CBAM).

The first section of this chapter assesses the state of AU-EU relations regarding the green transition, with a particular emphasis on energy- and climate change considerations. We also focus on the implications of the CBAM on Africa. The second section explores avenues for collaboration between Africa and Europe, which can be the building blocks of a new and strengthened partnership on decarbonization.

I. Assessment of the Current Situation

Africa and Europe's relations are rooted in strong historical, geographic, and economic ties, and are driven by overlapping interests. The climate crisis undoubtedly represents a common challenge for Africa and Europe. It has profound implications for the environment, the economy, health, peace, and stability in both regions. The recent emphasis on the green transition as a prerequisite for a sustainable post-COVID-19 economic recovery raises questions about its place in formal AU-EU dialogues. Although climate change and access to energy have been underlying themes in the

various partnerships between the two parties to date, they have only recently come to the forefront.

The recent interest in the green transition was reflected in the new post-Cotonou agreement, initialed in April 2021, which makes the environment and natural resource management major areas of intervention. But the ambitions of both regions in terms of the green transition became more apparent with the March 2020 communication "*Towards a comprehensive strategy with Africa*", published by the President of the European Commission and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. This communication was part of the shared priorities set by the AU and the EU at the previous 2017 summit. It proposed a new framework for cooperation that "*responds to new and changing global realities*". It also placed the "*partnership on green transition and access to energy*" among its main pillars and highlighted several elements that would drive a low-carbon, climate-resilient growth trajectory (European Commission, 2020). These include innovation, the circular economy, preservation of natural capital, and biodiversity. Transforming the energy sector remains fundamental to this vision.

The "*Towards a Global Strategy with Africa*" communication was meant to feed into the ongoing dialogue with the AU, the EU, the private sector, civil society, and think tanks in preparation for the 2022 AU-EU summit. This summit was an opportunity to deepen discussions on the green transition, with a focus on energy transition and climate change, and to outline each party's challenges and priorities to find common ground to benefit from the green transition, while mitigating its potentially negative externalities. In this sense, identifying recent trends related to the energy transition and climate change is crucial to understand what is at stake for Africa.

On the African side, growing economic dynamism is held back by persistent development challenges, including, but not limited to, the energy sector. These challenges encompass low levels of energy access and increased reliance on fossil fuels, which remain a critical component of many countries' energy plans. This is despite falling costs of renewable energy technologies and their rapid adoption. Indeed, access to electricity in Africa remains low compared to other developing regions, despite significant efforts to increase it. Only half of Africa's population has access to electricity, about 56%, although this figure hides several regional disparities. Electricity reliability is also a challenge. Several sub-Saharan African countries suffer from frequent power outages, resulting in losses in economic growth, job creation, and investment. A 2019 report by the African Development Bank found that energy bottlenecks and power shortages cost Africa between 2% and 4% of its GDP per year (AfDB, 2019).

Nonetheless, though Africa's energy mix is dominated by fossil fuels (coal and oil) and traditional biomass (wood, charcoal, and dry dung), Africa is endowed with a significant amount of renewable energy, ranging from solar to wind to geothermal. Given the falling costs of renewable energy in recent years, this can accelerate Africa's renewable energy transformation as integrating renewables into its energy mix would simultaneously support high growth, low emissions, and environmentally sustainable development (Schwerhof *et al*, 2020). However, issues related to managing a 'just transition' in Africa, including reskilling and employment, and the implications of stranded assets for countries with fossil fuel reserves, have yet to be resolved.

Meanwhile, in July 2021, the EU adopted its landmark European Climate Law, which enshrines in law the EU's objective of becoming climate neutral by 2050, with an intermediate target of reducing GHG emissions by at least 55% by 2030 compared to 1990 levels. To achieve the intermediate target, the European Commission introduced a set of policy proposals known as the 'Fit for 55' package (joint approval of the European Parliament and the Council of the EU is required). The package included revisions to key laws, including a proposal to extend the scope of the EU emissions trading system (EU ETS), stricter national emissions targets under the Effort Sharing Regulation[1], a review of renewable energy and energy efficiency targets, an update to the EU Energy Taxation Directive, and more stringent CO2 emission standards for new vehicles.

Furthermore, a new carbon border adjustment mechanism (CBAM) was proposed, which would put a carbon price on imports of iron and steel, cement, aluminum, fertilizers, and electricity. The CBAM proposal has been met with varying degrees of enthusiasm. This mechanism essentially extends the scope of the current European climate provisions outside EU borders by imposing the same carbon levy on trading partners as that incurred in the EU through the EU ETS. While economists generally favor carbon taxation as a straightforward approach to countering climate change, the proposed CBAM is viewed in the best-case scenario as a test case with unknown results in terms of its success in incentivizing decarbonization across the world, and stopping the perceived threat of carbon leakage.

Fundamentally, the EU's CBAM plan is based on the premise of carbon leakage, which finds little support in empirical studies. Zachmann and McWilliams deconstructed the evidence for carbon leakage and argued there is little in the way of strong empirical evidence that would justify a carbon-adjustment measure as an economic incentive to decarbonize (Zachmann *et al*, 2020). Moreover, a CBAM would strip some countries, especially least-developed and developing countries, of the means that would otherwise

1. Which establishes national emissions targets for EU countries in non-ETS sectors.

be invested in climate mitigation and adaptation projects. Calculating the quantity of carbon embedded within a given good, in addition to certifying the accurate carbon content of that product as required by the CBAM, particularly if the product contains a number of different inputs, could be exceedingly complex and costly, for instance.

While the CBAM is an effort to encourage decarbonization outside the EU's borders, in a worst-case scenario, it would introduce enormous complexities. It could exacerbate global trade tensions and undermine the already fragile foundations of the world trading system, and could be perceived by developing countries as non-compliant with the Paris Agreement (Berahab et al, 2021). This mechanism is, thus, likely to have major implications for Africa, especially since it does not include any exemption for the least-developed countries. Yet, the EU's development policy stresses the importance of trade and focuses on countries most in need. Under schemes including the Generalized Scheme of Preferences and Everything but Arms, some African countries benefit from preferential access to the EU market for some goods and complete removal of tariffs and quotas for all imported goods, except arms and ammunition. A carbon border levy could dent this relative advantage (Lowe S., 2021). Furthermore, for the CBAM to be compatible with World Trade Organization rules, it can only apply to goods subject to the EU ETS. Suppose the EU decides to expand the sectors covered by the ETS, as advocated by the European Parliament. In that case, LDCs and developing countries in Africa could find themselves in an even more vulnerable position.

Africa shares strong economic ties with its northern Mediterranean neighbors. In 2020, the EU was Africa's largest trade partner, accounting for 28% of both exports and imports . The EU's imports from Africa are dominated by primary goods, including energy and raw materials with a 61% share of total exports, followed by manufactured goods including chemicals with a 17% share, making Africa particularly vulnerable to the proposed CBAM measure. Lacking a carbon price and data on the GHG emissions of Africa's exporting firms, it is impossible to make precise estimates of the impact of CBAM on Africa's exports; however, there will likely be a significant cost in terms of the continent's export earnings in the EU market (Eurostat, 2021). A CBAM with no accommodation for African developing and least-developed countries could threaten EU-AU trade cohesion.

In addition, while all states should accept responsibility for tackling a shared global threat such as climate change, it is unreasonable to expect developing countries to shoulder the same burden as advanced economies, which have historically contributed a larger share of cumulative carbon emissions. This principle, termed 'common but differentiated responsibilities and respective capabilities' (CDRC), enshrined as Principle 7 of the Rio Declaration at the first Rio Earth Summit in 1992, has guided

international climate negotiations. The Paris Agreement perpetuated this principle by allowing countries to adopt their own emissions-reduction targets, known as Nationally Defined Contributions (NDCs), based on their specific circumstances. The effect of the proposed CBAM would be to penalize the least-developed countries, even though under the CDRC principle, signatories to the Paris Agreement can set their own decarbonization targets and pace. Compromising the notion of differentiated responsibilities and respective capabilities could instigate a revolt against the Paris Agreement, especially among developing countries, including in Africa, which would ultimately reverse the intended purpose of the CBAM.

Unless the EU's CBAM accommodates developing countries and LDCs, especially in Africa, it will unfairly penalize them, run the risk of compromising the principle of common but differentiated responsibilities, a pillar of the Paris Agreement and future multilateral agreements, and will also potentially damage the EU's and Africa's development objectives by jeopardizing the WTO. Under the CBAM proposal, all countries will be subject to the same rules and carbon prices. While no exceptions or accommodations are currently made for developing countries, including least-developed countries (LDCs), the EU has said it will look for ways to assist LDCs in achieving their carbon targets. The proposal also indicates that "*agreements with third countries can be envisaged as a potential alternative to CBAM, provided that they ensure a certain degree of efficiency and ambition to achieve the decarbonization of a sector*." This leaves the door open for cooperation, although the EU should provide more details.

As Africa and Europe work to develop an updated partnership strategy, particularly in the area of energy and decarbonization, the context of the COVID-19 pandemic cannot be ignored. The pandemic proved to be a jolt to social and economic systems, and aside from the immediate social and economic costs, it will certainly have widespread systemic implications which will reshape processes related to economic development and the ecological transition. The consequences of the pandemic have indeed exposed the African energy sector to many vulnerabilities, and have reinforced the urgent need to modernize Africa's energy systems through the transition to a sustainable, low-carbon, and resilient model based on increased deployment of renewable energy. As such, the AU places Africa's energy transformation at the heart of Agenda 2063[2], under the goal of "*Environmentally sustainable and climate-resilient economies and communities*." This is no longer just about accelerating the continent's energy transition but also about ensuring a sustainable post-COVID-19 economic recovery. To achieve this, stakeholders must work together to create the conditions for increasing financial flows, developing

2. Agenda 2063 is "*a shared strategic framework for inclusive growth and sustainable development, which was adopted, in January of 2015, in Addis Ababa, Ethiopia by the 24th African Union (AU) Assembly of Heads of State and Government, following 18 months of extensive consultations with all formations of African society*". (UN, 2021).

bankable projects, and improving the resilience and adaptability of African countries, both in the post-COVID-19 context and in the face of the climate emergency. In this sense, Europe appears to be an appropriate partner, given its close historical and economic ties with Africa, its common future, and its shared interests.

II. Recommendations

In light of this analysis, some relevant areas of potential interest between African and Europe can be identified. The example of the European Green Deal, and the CBAM in particular, illustrates how Europe is approaching the green transition. Europe is focusing on climate change mitigation with the recent adoption of the European Green Deal and several legislative packages aimed at decarbonizing Europe by 2050. Africa, on the other hand, prioritizes climate adaptation actions, in addition to other priorities including structural transformation of economies, access to employment, the fight against inequality, and the strengthening of infrastructure. The recognition of these differences should therefore be the starting point for a process of convergence on the priorities for Africa-Europe cooperation, in the context of the green transition.

With regards to CBAM, the EU can apply exemptions similar to those it already applies in relation to the General Agreement on Tariffs and Trade's so-called enabling clause, to unilaterally grant developing countries preferential access to its market under its generalized scheme of preferences schemes (Lowe S., 2021). Otherwise, better communication on CBAM and how it will benefit developing countries is warranted. In addition, the EU should grant support to African countries and the developing world in general in their decarbonization pathways. That said, CBAM should be viewed as a wake-up-call to all African states, signaling that carbon emissions regulations and taxation will intensify. Therefore, African countries must reflect on their decarbonization policies, particularly in their energy and industrial sectors. As the continent most afflicted by climate change, Africa needs to align its development with international climate efforts and move more concretely from the proclamation of targets, and make the hard choices required to advance its climate strategies, particularly in the area of renewable energy. This will require provision of the appropriate means to achieve them, as well as rigorous and transparent monitoring of progress.

Beyond the CBAM, Europe's objective of climate neutrality by 2050 could generate many opportunities that Africa can seize in a mutually beneficial partnership. The shift away from fossil fuels to cleaner sources of energy will require critical raw materials including cobalt, nickel, graphite, and lithium, which are essential for the development of clean-energy technologies. This growing demand offers tremendous opportunities

for Africa, which has 42 of the 66 strategic minerals that feed the Fourth Industrial Revolution agenda (UN & INRA, 2021). This is especially pertinent given that the EU currently procures 28% of its barite needs from Morocco, 64% of its bauxite needs from Guinea, 68% of its cobalt, and 36% of its tantalum needs from the Democratic Republic of Congo, and about 90% of its platinum group metals from South Africa (Usman, Z. *et al*, 2021). But the extraction of these minerals carries risks of environmental damage that need to be addressed. Africa should therefore not just extract these resources, but see them as an opportunity to further foster local transformations, boost the development of local-content requirements and value chains, and thus connect extraction to the rest of the economy in African countries.

The power sector offers numerous opportunities as well, especially given Africa's pressing need to secure affordable energy supplies and improve access to electricity. Ad-hoc initiatives with the EU are already being implemented in some countries; however, they will need to be scaled up at the regional and continental levels, given the projected increase in energy demand in Africa. Decentralized renewable energy production in particular is a promising avenue for promoting electrification in remote areas. Africa should also decide on the major trade-offs associated with the phase-out of fossil fuels, such as the potential loss of revenues and jobs in the hydrocarbon industry, and the issue of stranded assets. This aspect transcends the energy sector and calls for African oil-exporting economies to diversity, particularly in terms of revenue sources and export structure. African countries should thus be guaranteed a just transition, which will accompany African economies in this shift and ensure the retraining of workers in the hydrocarbon and extractive industries.

In addition to climate change mitigation, adaptation is an important priority for Africa that is often overlooked in bilateral discussions with the EU. According to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), the most vulnerable sectors in Africa to climate change are agriculture, food, and water. The risks of reduced agricultural productivity, increased water insecurity, and increased exposure to coastal flooding and extreme weather events are escalating. Africa's vulnerability to climate change is further compounded by a number of non-climatic factors, including high commodity dependence, accelerated population growth that puts pressure on land, ineffective governance and institutions, limited infrastructure, and inadequate technology transfer. Adapting to these requires cooperation with Africa's wealthier partners. The new Africa-Europe partnership must therefore embrace these priorities.

Furthermore, there is an equal need to focus on issues relating to the nexus of the green transition and the digital economy. The rise of new technologies and practices is disrupting models and can accelerate the deployment of electrification, and thus foster

sustainable economic development in Africa. The falling cost of solar and the emergence of mobile money, improved cooking systems, and artificial intelligence tools for the development of new services, are changing the game. The prevalence of young people in the age pyramid in Africa is an additional strength, as they quickly appropriate new technologies. In this context, private finance and development institutions should play a key role.

Conclusion

In response to the climate crisis, both Africa and Europe are determined to engage in the green transition, in order to achieve sustainable and resilient development, and mitigate the adverse effects of global warming. During the recent AU-EU summit held on 17-18 February 2022, the AU and EU reiterated their willingness to engage jointly in this transition, but recognized that it will require a stronger partnership. While crucial, the transition must be tailored to the different socio-economic contexts of the diverse African countries in order to generate the greatest benefits in terms of sustainable growth, job creation, climate resilience, and energy security, while minimizing the risks of energy supply disruption, stranded assets, and job losses. In this sense, Africa must clearly identify its priorities, in line with their development objectives.

For instance, the EU CBAM, if adopted, will have significant implications for African economies, and may hinder their competitiveness, which in turn could hinder transition efforts. Hence, it is urgent to move beyond the general rhetoric and to delve into the details of the proposal to clarify the key issues of interest to Africa. Beyond the implications of CBAM, other promising areas of collaboration are emerging from the EU Green Deal, notably in green energy. Africa's renewable energy resources, paired with European investment, have the potential to bridge Africa's energy access gap and enable Europe to green its energy mix. As part of the promotion of sustainable value chains, another opportunity arises from the growing demand for abundant raw materials in Africa. In addition, sustainable agriculture has great potential to make Africa more resilient to climate change, while preserving natural resources. Just as necessary is a focus on the digital economy, which has the potential for green industrialization, green job creation, the circular economy, and building resilience.

This list of areas for collaboration is far from exhaustive, but the challenge lies in translating Africa’s and Europe’s willingness to collaborate on sustainability issues into concrete development programs and strategies. It is also necessary to overcome the shortcomings of previous agreements and take into account the present socioeconomic and geopolitical contexts of both parties in building a new and stronger partnership for the green transition.

References

- African Development Bank (AfDB). 2019. Light Up and Power Africa Report. Communication and External Relations Department.
- European Commission. 2020. Joint Communication to The European Parliament and The Council. Towards a comprehensive Strategy with Africa.
- Eurostat. 2021. Africa-EU - international trade in goods statistics. Retrieved from: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Africa.E2.80.99s_main_trade_in_goods_partner_is_the_EU on 10/02/2022, Planned article update: 17 February 2022.
- G. Schwerhof, and M. Sy, 2020. Where the Sun Shines. International Monetary Fund (IMF).
- G. Zachman, B. McWilliams. 2020. A European carbon border tax: much pain, little gain. Bruegel. Retrieved from: https://www.bruegel.org/2020/03/a-european-carbon-border-tax-much-pain-little-gain/#:~:text=The%20European%20Commission%20should%20not,justify%20a%20carbon%2Dadjustment%20measure, on 10/02/2022.
- L. Sam. 2021. The EU's carbon border adjustment mechanism How to make it work for developing countries, Center for European Reform, Retrieved from: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_cbam_sl_21.4.21.pdf on 10/02/2022.
- R. Berahab, and U. Dadush. 2021. What will be the effect of the EU's Carbon Border Tax on Morocco, and how should Morocco react? Policy Paper. Policy Center for the New South. Retrieved from: https://www.policycenter.ma/sites/default/files/PP-21-21-RIM-DADUSH-.pdf on 10/02/2022.
- UN and INRA. 2021. Building Forward Better Towards Africa's Green Transformation-Prospects for Africa- Europe Collaboration. Briefing note.
- Unites Nations Environment Program (UNEP). 2021. Agenda 2063: The Africa We Want; First Ten-Year Implementation Plan, 2013-2023. Retrieved from: https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20823;jsessionid=8722E230771EC485326B497D24667D3B on 15/02/2022.
- Z. Usman, O. Abimbola, and I. Ituen. 2021. What Does the European Green Deal Mean for Africa? Climate Change Note. Carnegie Endowment for International Peace.

LE SOMMET UE-UA 2022
Pour une interdépendance équilibrée

Aujourd'hui, au moment où l'Afrique ambitionne de diversifier ses alliances et ses partenaires, l'UE voit en la concurrence étrangère une nouvelle raison pour repenser son « offre de développement » pour l'Afrique, basée sur un cadre de partenariat co-construit et plus équilibré. À une échelle multilatérale, l'UE demeure le premier partenaire économique de l'Afrique, mais au niveau bilatéral, la Chine continue de renforcer son positionnement en diversifiant les cadres et plateformes économiques et en apportant, parfois, des réponses innovantes aux malaises économiques et sociaux du continent. Dans cette perspective, l'UE a prôné le choix d'une nouvelle alliance Afrique-Europe, qui articule les investissements autour de quatre axes convergeant avec les principaux enjeux africains contemporains, en l'occurrence la création d'emplois, l'éducation, l'environnement des entreprises, ainsi que l'intégration économique et les échanges commerciaux. Dans le même ordre d'idées, l'entrée en vigueur de la ZLECAf est un pas conséquent vers la construction d'une entité économique et éventuellement géopolitique de taille systémique, au sud de l'UE. La ZLECAf ne peut que drainer un nouveau souffle et incarner l'esprit du cadre d'un partenariat plus équilibré, dotant l'Afrique de la posture nécessaire pour mieux structurer ses relations avec le marché commun européen.

À l'occasion de ce sommet, un groupe de Senior Fellows et de chercheuses et chercheurs du Policy Center for the New South ont voulu apporter un éclairage sur les relations UE-UA ainsi qu'une contribution à la réflexion sur le nouveau partenariat souhaité par le continent africain.

Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 5 37 27 08 08 / Fax : +212 5 37 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

ISBN : 978-9920-633-17-8