

DOCUMENT DE RÉFLEXION n° 253

L'approche de continent à continent ne fait pas recette

MESSAGES CONTRADICTOIRES DES DEUX RIVES ET AUCUN ENTHOUSIASME EN AFRIQUE DU NORD

AFRIQUE DU NORD

Par Emmanuel De Groof et Jean Bossuyt

May 2019

Dans cet article, nous analysons le rôle des États d'Afrique du Nord dans les relations Afrique-Europe et en quoi ce rôle est influencé par les acteurs politiques des deux continents.

Les pays d'Afrique du Nord veulent à la fois « se tourner vers le sud », c.-à-d. vers l'intégration continentale, en particulier pour accéder au marché sous-continental et bénéficier d'une coopération politique, tout en « restant tournés vers le nord » pour préserver leurs relations avec l'Union européenne (UE). En dépit de cette double posture et de leur localisation géographique, les pays nord-africains manifestent peu d'enthousiasme pour la définition d'une approche globale de continent à continent sous les auspices de l'Union africaine (UA). Ils adoptent cette attitude alors qu'ils ont historiquement pris part à l'élaboration de la stratégie commune Afrique-UE, et que l'UE les a assurés de garder leur relation privilégiée intacte.

Être associés à un accord renouvelé entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'UE laisse les pays nord-africains relativement, sinon totalement indifférents. Les négociations ACP-UE sont en cours et l'UE a ouvert la porte à « l'implication ou l'adhésion » d'États tiers. Mais pour les États nord-africains, le cadre ACP-UE n'a aucune valeur ajoutée. Ils redoutent par ailleurs qu'un nouvel accord ne dégrade leurs relations avec l'UE. Bref, le statu quo leur semble être un pari plus sûr qu'un accord global de continent à continent, quel que soit le cadre diplomatique dans lequel il serait conclu.

Les réactions de l'UA, des ACP, de l'UE et de leurs membres respectifs par rapport à ces affaires d'État ne devraient pas précisément amener les pays d'Afrique du Nord à s'enthousiasmer pour une approche de continent à continent. Les dirigeants européens et africains ont, à maintes reprises vanté les mérites d'un hypothétique partenariat à part entière de continent à continent. En pratique, cependant, ils envoient des signaux contradictoires, quand ils n'agissent pas de manière clivée ou clivante.

Ce double visage offert par les deux continents et les tensions qui entourent le choix du cadre diplomatique le plus approprié (UA-UE ou ACP-UE) ne permettent pas de tracer les contours d'un partenariat à part entière de continent à continent. Les pays d'Afrique du Nord n'ont par conséquent aucune raison de réduire la fracture diplomatique et préfèrent s'en tenir à leur posture janusienne, un visage « tourné vers le sud » pour profiter des opportunités économiques et de la coopération politique intra-africaine, l'autre « tourné vers le nord » pour préserver leurs relations avec l'UE.

Table des matières

Remerciements	ii
Sigles et acronymes	iii
1. Introduction	4
2. Un cadre institutionnel et diplomatique pour chapeauter les relations UE-Afrique ?	5
2.1. En Afrique : cap sur une intégration régionale, mais sans approche pan-européenne	5
2.2. En Europe : tâtonnements pour remédier à l'approche fragmentée à l'égard de l'Afrique	7
3. Des préoccupations communes, des intérêts divergents	9
3.1. Tourné vers le sud : l'intégration régionale, mais pour différentes raisons	10
3.2. Tourné vers le nord : préserver les relations avec l'UE et ses membres	12
4. Peu de coordination	16
5. L'UA, les ACP, et leurs membres : des positions contradictoires	18
5.1. La Position commune : une couche de cohérence panafricaine au-dessus de cadres politiques clivants	18
5.2. La voie ACP : à chacun sa rengaine	20
6. L'UE : un message clair, mais une approche en ordre dispersé	21
6.1. Au plus haut niveau, l'UE préfère envisager l'Afrique comme une seule entité	21
6.2. En pratique, une approche fragmentée	22
7. Quelques remarques pour conclure	28
7.1. Relations extérieures UE-UA : on ne rompt pas avec le passé	28
7.2. Pays d'Afrique du Nord : aucune raison de s'engouffrer dans la brèche	29
7.3. Quelques considérations pour l'avenir	29
Bibliographie	32

Table des figures

Figure 1 : Relations UE-Afrique : d'Abidjan à l'après-Cotonou	24
---	----

Table des tableaux

Tableau 1 : Axes prioritaires dans le projet de règlement de l'IVDCI et les cadres stratégiques régionaux	26
---	----

Remerciements

Ce document est le fruit d'un effort collectif témoignant du travail accompli par l'ensemble des collaborateurs de l'ECDPM. Les auteurs tiennent à remercier plus particulièrement : Lidet Tadesse, Tasnim Abderrahim et Dalil Djinnit – nos discussions avec eux ont eu un impact décisif sur le principal argumentaire développé dans cet article. Merci également à Philomena Apiko, Amanda Bisong, Bruce Byiers, Noemi Cascone, Yaseena Chiu-van 't Hoff, Matthias Deneckere, Sophie Desmidt, Alexei Jones, Joanna Kahiluoto, Anna Knoll, Geert Laporte, Alfonso Medinilla, Joyce Olders, Valeria Pintus, Andrew Sherriff et Sean Woolfrey pour leurs apports et commentaires. Merci enfin aux personnes interviewées dans les diverses missions diplomatiques d'Afrique du Nord et de l'UE d'avoir pris le temps de répondre à nos questions.

Sigles et acronymes

ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
APE	Accord de partenariat économique
APF	Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité
AUC	Commission de l'Union africaine
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CFP	Cadre financier pluriannuel
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
DG DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DG NEAR	Direction générale pour la politique européenne de voisinage et les négociations d'élargissement
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
EUR	Euro
EVP	L'instrument européen de voisinage et de partenariat
FED	Fonds européen de développement
FEDD	Fonds européen pour le développement durable
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
ISS	Institute for Security Studies
IVDCI	Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale
JLMP	Programme conjoint de migration de main-d'œuvre
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONU	Organisation des Nations unies
PE	Parlement européen
PEV	Politique européenne de voisinage
PIE	Plan d'investissement extérieur
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SCAU	Stratégie commune Afrique-UE
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
TFTA	Zone de libre-échange tripartite
TRALAC	Trade Law Centre
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UMA	Union du Maghreb arabe
UNECA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
ZLEC	Zone de libre-échange

1. Introduction

Le présent document, rédigé à partir de recherches documentaires et d'entretiens tenus entre mai et octobre 2018,¹ se donne pour objectif de mieux appréhender la façon dont les pays d'Afrique du Nord entendent l'évolution du cadre des relations Afrique-Europe et en quoi leur position est influencée par d'autres acteurs diplomatiques d'Europe et d'Afrique. Il analyse les intérêts des pays nord-africains en matière d'intégration / de coopération continentale et, de là, leur « appétit » pour un nouvel accord avec l'Union européenne (UE) sous la houlette de l'Union africaine (UA) ; il cherche enfin à déterminer en quoi cet appétit est influencé par la dynamique du Groupe ACP, tant au niveau de l'UA que de l'UE.

La question de la forme et du contenu des relations UE-Afrique est devenue pressante en mars 2018 lorsque l'UA, en tant que « porte-parole de l'Afrique »,² a publié une « *Position commune africaine pour la négociation d'un nouvel accord de coopération avec l'Union européenne* » (la « Position commune africaine »), dans laquelle elle déclare son intention de négocier un nouvel accord *directement* avec l'UE – *par-delà* le cadre post-colonial ACP-UE.³ La façon de déterminer le cadre le plus approprié pour les relations Afrique-Europe après 2020 et la position qui sera adoptée par les pays nord-africains à cet égard seront autant de questions pertinentes tout au long de 2019 pour les raisons suivantes :

- D'un côté comme de l'autre, il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout à l'issue des négociations UE-ACP. La question d'un accord de coopération global pourrait donc surgir à tout moment, tant qu'un point final n'aura pas été mis à ces négociations, au plus tard en décembre 2020 (sauf à ce que lesdites négociations prennent un retard conséquent).
- Du côté africain, le « partenariat UE-Afrique » qui serait inscrit dans un éventuel accord prolongeant celui de Cotonou, continuerait de se heurter à la résistance de certaines composantes de l'UA, de la part notamment de la Commission de l'Union africaine (CUA) qui estime que le costume de « porte-parole de l'Afrique » lui sied bien mieux qu'au Groupe ACP.⁴ L'Égypte assumant la présidence de l'Union africaine en 2019, il est possible que l'Afrique du Nord revienne à l'avant-plan des relations UE-Afrique (bien qu'il semble que la présidence laisse à d'autres le soin de régler la question du chapeau diplomatique). Sans oublier, à long terme, l'Agenda 2063 : ce « *cadre stratégique pour la transformation socio-économique du continent au cours des 50 prochaines années* » préconise clairement une approche panafricaine en matière de commerce, de développement et de coopération politique.
- Du côté européen, l'UE a officiellement réitéré ses appels en faveur d'un partenariat à part entière d'un continent à l'autre,⁵ et certains États membres ont été jusqu'à évoquer la nécessité d'une « alliance sacrée ».⁶

¹ Nous avons eu des entretiens avec des diplomates ou des fonctionnaires tunisiens, égyptiens et marocains, ainsi qu'avec la délégation de l'UE au Maroc et un diplomate européen basé en Afrique du Nord. D'autres entrevues ont été organisées avec des analystes et des observateurs régionaux, notamment des responsables de l'Union africaine.

² Murithi (2012).

³ Voyez UA (2018b), https://au.int/sites/default/files/decisions/34054-ext_ex_cl_dec_1-2xviii_f26_march.pdf

⁴ Murithi (2012).

⁵ CE (2018b).

⁶ Le Premier Ministre belge n'a pas hésité à parler d'alliance « sacrée » et à part entière dans son [discours à l'Assemblée générale des Nations unies](#) de septembre 2018 : « *Je lance un appel vibrant pour une alliance sacrée Afrique Europe. Une alliance solide et durable pour le développement de nos deux continents. Au service de nos peuples. Une alliance*

Ce document se subdivise en sept parties (dont cette introduction), qui abordent tour à tour la question du chapeau diplomatique d'un cadre de continent à continent (2), les préoccupations et les intérêts qui animent les pays nord-africains dans leurs politiques avec l'Europe et l'Afrique (3), le manque de coordination entre les États d'Afrique du Nord (4), les contradictions sur la question d'un partenariat de continent à continent entre l'UA, les ACP et leurs membres (5), et l'approche fragmentée de l'UE (6). Nous arrivons à la conclusion que l'absence d'une proposition claire sur le cadre et la nature d'un partenariat global de continent à continent, d'une part, et les messages et pratiques contradictoires sur les deux continents, d'autre part, ne contribueront certainement pas à sortir les pays nord-africains de leur relative indifférence à l'égard de ce partenariat. Ces pays resteront par conséquent fidèles à leur posture janusienne (expression utilisée sans jugement de valeur, un visage « tourné vers le sud » pour profiter des opportunités économiques et de la coopération politique intra-africaine, l'autre « tourné vers le nord » pour préserver leurs relations avec l'UE.

2. Un cadre institutionnel et diplomatique pour chapeauter les relations UE-Afrique ?

Diverses initiatives prises en 2018 en Afrique (2.1) et en Europe (2.2) ont annoncé, parfois en grande pompe, l'avènement d'un partenariat de continent à continent.

2.1. En Afrique : cap sur une intégration régionale, mais sans approche pan-européenne

« *L'Afrique doit s'unir ou périr* », a déclaré Moussa Faki, président de la CUA.⁷ Depuis que « *les idéaux du panafricanisme et la vision de la renaissance de l'Afrique* » sont inscrits à l'Agenda 2063,⁸ plusieurs initiatives prises au cours de l'année dernière laissent à penser qu'une approche continentale et panafricaine « par l'Afrique, pour l'Afrique » est privilégiée ou, du moins, facilitée dans certains domaines. En mars 2018, le président rwandais de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA a soumis une proposition visant à renforcer les institutions de l'Union africaine,⁹ une initiative en principe relayée par l'actuel président égyptien de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, qui soutiendra également l'entrée en vigueur de l'accord instituant une Zone de libre-échange continentale (ZLEC) africaine. Cet accord suppose une plus grande intégration continentale¹⁰ mais, au moment où est rédigé cet article, il lui manque encore deux instruments de ratification (à déposer auprès de la Commission de l'UA) pour pouvoir entrer en vigueur¹¹, bien que le véritable défi réside dans sa mise en œuvre.¹²

La forme, la nature et le contenu des futures relations de continent à continent sont redevenues un sujet de préoccupation, y compris du point de vue africain, depuis que le Conseil exécutif de l'UA a adopté la « *Position commune africaine pour la négociation d'un nouvel accord de coopération avec l'Union européenne* » (la

pour des investissements, pour du commerce, pour des emplois en Afrique et en Europe [...] Je plaide pour un accord ambitieux de libre-échange, de continent à continent, un partenariat global et réciproque, gagnant pour tous. »

⁷ Voyez Mahamat (2018).

⁸ CUA (2015) Aspiration 2.

⁹ UA (2018b).

¹⁰ Entrevue avec un diplomate égyptien de haut niveau et avec un ancien ministre rwandais du commerce.

¹¹ Voir <https://www.tralac.org/resources/infographic/13795-status-of-afcfta-ratification.html>.

¹² Woolfrey et Apiko (2019).

« Position commune africaine ») en mars 2018. Ce texte appelle à des négociations avec l'Union européenne en dehors du contexte ACP, fondées sur un partenariat fort et durable de continent à continent, et qui s'articulent autour de l'UA et de l'UE.¹³ Il avance l'idée d'un accord de coopération global UA-UE en dehors du cadre ACP-UE, au sein duquel les pays nord-africains occuperaient naturellement une place importante. Cette déclaration politique risque de poser problème au Groupe ACP, qui a été associé à la définition du contenu de l'accord censé succéder à celui de Cotonou, ce dernier arrivant à expiration en 2020.

Bien que le mandat de négociation ACP du 30 mai 2018¹⁴ contienne les ingrédients d'une démarche panafricaine,¹⁵ le cadre de négociation *en soi* pourrait être qualifié d'entrave à l'intégration continentale. L'absence de l'Afrique du Nord est inhérente au concept même des ACP et constitue son talon d'Achille, car de nombreux défis africains ne peuvent être résolus que par la coopération transfrontalière, d'un bout à l'autre du continent. Bien qu'estampillées « panafricaines », les négociations sur l'après-Cotonou ne sauraient être contraignantes pour l'Afrique du Nord. Dans le droit fil de la Position commune africaine et en dépit du mandat de négociation ACP, les conclusions du sommet de l'UA tenu à Nouakchott en juin-juillet 2018 (Sommet de Nouakchott)¹⁶ soulignent la volonté explicite de renforcer une approche panafricaine dans le domaine des affaires *extérieures* de l'UA. L'apparente tendance à un renforcement du panafricanisme dans d'autres domaines, tels que les migrations, semble par ailleurs se confirmer.¹⁷

Une certaine dynamique s'est enclenchée le 14 septembre 2018 pour enfoncer le clou du panafricanisme lors d'une réunion ministérielle de l'UA à vocation consensuelle.¹⁸ Les ministres ne sont toutefois pas allés jusqu'à entériner les engagements pris à Kigali et à Nouakchott. Pour plusieurs États africains, y compris du Maghreb, c'était aller trop loin ou trop vite. Le lobbying d'origine européenne a peut-être contribué à cette crispation. Les négociations sur l'après-Cotonou ont donc débuté à l'automne 2018, dans la configuration ACP habituelle qui, sur le papier, a tout d'une grande alliance, mais continue de fragmenter l'Afrique comme par le passé en n'associant pas, pour des raisons historiques, les pays d'Afrique du Nord. Le groupe ACP-UE a entamé le processus de négociation en vue d'un accord post-Cotonou, tandis que l'Union africaine s'employait tant bien que mal à resserrer les rangs derrière la position commune. L'organisme panafricain n'a cependant pas réussi à dégager un consensus en faveur d'une « régionalisation » à part entière de ses relations avec l'UE (en dehors des ACP), les principaux États africains préférant – pour diverses raisons – maintenir le statu quo.¹⁹

Bref : l'enthousiasme du début pour un partenariat de continent à continent promu par les plus hautes sphères politiques africaines a ensuite été refroidi par un groupe important d'États africains qui préféreraient négocier un accord post-Cotonou dans le cadre du Groupe ACP. Pour définir ses relations avec l'UE, l'Afrique est donc « *coincée entre les ACP et l'UA* ». ²⁰ Cela fait aujourd'hui presque un an qu'on ne sait plus trop qui est censé négocier le cadre global des relations de continent à continent entre l'Afrique et l'Europe : « Les membres africains de l'ACP ont joué sur deux tableaux, soutenant pour la forme l'appel de l'UA à un partenariat égal et

¹³ UA (2018d).

¹⁴ Groupe ACP (2018).

¹⁵ Voyez Groupe ACP (2018). Le mandat parle notamment du « renforcement des accords d'intégration africains et des institutions qui y sont liées » (paragraphe 9). Voyez également les références à la ZLEC africaine.

¹⁶ 31^{ème} session ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'État et de gouvernement de l'UA, du 25 juin au 2 juillet 2018.

¹⁷ Le Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé ; le projet d'un Observatoire africain des migrations et du développement (qui serait basé au Maroc) ou encore le Protocole relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement.

¹⁸ Voyez la notice d'information Groof de, Djinnit et Medinilla (2018).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Carbone (2018).

moderne avec l'UE mais n'hésitant pas une seule seconde à engager des négociations avec la Commission européenne sous la bannière des ACP ». ²¹ On ne connaît pas encore le fin mot de l'histoire. Le dossier pourrait revenir sur la table dès cet été, pour les raisons évoquées précédemment et parce que des problématiques telles que le commerce, les migrations, la paix et la sécurité se jouent de la distinction artificielle entre Afrique du Nord et Afrique subsaharienne.

2.2. En Europe : tâtonnements pour remédier à l'approche fragmentée à l'égard de l'Afrique

Du point de vue européen, la promotion d'une approche globale *de continent à continent*, dépassant la sphère de l'aide, est officiellement à l'ordre du jour depuis la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) de 2007. Dix ans plus tard, à l'automne 2017, l'UE a lancé son Plan d'investissement extérieur, applicable à l'ensemble de l'Afrique. Entre-temps, les discussions autour d'une éventuelle révision et mise à niveau de la SCAU ont battu leur plein. ²² À plusieurs reprises au cours de ces dernières années, il a été reconnu que cette déclaration politique avait besoin d'un second souffle.

Plus de dix ans après l'adoption de la SCAU, la proposition de la Commission européenne du 14 juin 2018 visant à créer un instrument unique de politique étrangère de l'UE (l'Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale ou IVDCI) ²³ est théoriquement propice à une approche coordonnée à l'égard de l'Afrique. Pour l'heure, les politiques relatives aux différentes parties de l'Afrique sont mises en œuvre au travers d'instruments distincts. ²⁴ L'IVDCI pourrait, en principe, mettre fin à cette approche fragmentée de l'UE à l'égard de l'Afrique par une restructuration et un pilotage politique de sa politique étrangère. ²⁵

Le mandat de l'UE sur les négociations post-Cotonou du 21 juin 2018 semble donner un coup de pouce supplémentaire à l'approche de continent à continent. Surtout, il prévoit pour les États nord-africains « la possibilité de participer ou d'adhérer » à l'accord. ²⁶ L'exposé des motifs du mandat de l'UE précise que cette ouverture « *est particulièrement judicieuse, car elle permet... de renforcer l'approche consistant à 'traiter l'Afrique comme une entité', tout en respectant les accords d'association bilatéraux existant avec les pays d'Afrique du Nord* ». ²⁷ Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que cette ouverture suscite un immense enthousiasme. ²⁸ Du coup, l'approche hybride proposée par l'UE risque au final d'affaiblir l'intégration africaine, sachant qu'un des trois « *partenariats régionaux renforcés* » ²⁹ fondés sur un « *accord de fondation commune* », à savoir le « partenariat UE-Afrique » (le « pilier Afrique ») restera incomplet. ³⁰

²¹ Medinilla et Bossuyt (2019).

²² Voyez PE (2017), par exemple « *Au plan stratégique, il devient urgent d'affiner le partenariat Afrique-UE suite à l'adoption de l'Agenda 2063 et de la stratégie globale de l'UE* » p. 2.

²³ CE (2018a). L'IVDCI apparaîtra dans la rubrique 6 du prochain Cadre financier pluriannuel (CFP). Il sera en principe d'application dès 2021, sauf échec des négociations du CFP. Le voisinage (y compris l'Afrique du Nord) et l'Afrique subsaharienne continueront de disposer de lignes budgétaires distinctes (22 000 et 32 000 EUR, respectivement).

²⁴ La politique européenne de voisinage est poursuivie à travers l'instrument correspondant et les politiques à l'égard de l'Afrique subsaharienne sont mises en œuvre par le biais du cadre ACP.

²⁵ Jones, De Groof and Kahiluoto (2018).

²⁶ Voyez Conseil de l'Union européenne (2018) p. 4 & p. 82.

²⁷ Exposé des motifs CE (2017).

²⁸ Groof de and Sherriff (2019).

²⁹ CE (2016), p. 4.

³⁰ Medinilla et Bossuyt (2019) p. 7.

En réaction à la « position commune », il semblerait que l'UE ait donc reconnu la nécessité d'approfondir les relations avec l'Afrique dans son ensemble et de renforcer ses liens avec l'Union africaine et les instances régionales. Le mandat de l'UE pour les négociations post-Cotonou exhale en effet un parfum inédit de panafricanisme. Il cherche à approfondir le partenariat régional avec l'Afrique et prévoit que « *l'accord s'appuiera sur la stratégie commune Afrique-UE, la renforcera et l'actualisera* » tout en assurant une « *intensification de la coopération* » avec l'UA et l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA).³¹ Il fait également référence aux instruments juridiques, présents³² ou à venir, applicables dans toute l'Afrique, notamment l'Accord instituant une ZLEC africaine. Paradoxalement, cette approche dite globale serait encastrée dans le cadre restrictif ACP-UE. Historiquement, ce cadre exclut les États d'Afrique du Nord et, nonobstant la volonté d'ouverture de l'UE, il ne suscite pas précisément leur enthousiasme.³³

L'idée d'un partenariat à part entière de continent à continent semble par ailleurs recueillir l'adhésion des plus hautes sphères politiques. En septembre 2018, le président Juncker, dans son discours annuel sur [l'État de l'Union](#),³⁴ a vanté les mérites d'un partenariat de continent à continent renforcé. L'annonce d'une Alliance pour l'Afrique a envoyé, certes, un message politique fort, mais il ne s'agit apparemment que de reconditionner des politiques existantes sans résoudre le problème du cadre diplomatique à privilégier pour les relations Europe-Afrique. Elle n'apporte donc qu'une réponse partielle à l'approche en ordre dispersé de l'UE à l'égard de l'Afrique.³⁵ Dans l'ensemble, malgré son attachement ostensible à une approche panafricaine et à un « partenariat entre égaux », l'UE envoie donc des messages contradictoires. Soit par opportunisme politique, soit parce qu'elle hésite entre deux cadres de négociation, avec l'Union africaine ou avec le Groupe ACP, ne sachant trop auquel accorder la préséance pour traiter les affaires de continent à continent tant que les pays nord-africains, les « grands absents » n'auront pas fait connaître leur réponse à son invitation à rejoindre et à « parachever » l'accord post-Cotonou.

Ces observations nous permettent d'expliciter une distinction évidente, mais importante : c'est une chose que de savoir si les pays africains peuvent être intéressés ou non par une approche de continent à continent, c'en est une autre que de savoir si les Africains sont intéressés par l'intégration continentale. Certaines initiatives peuvent renforcer l'approche panafricaine *en Afrique (in foro interno)* sans avoir nécessairement d'incidence sur une approche de continent à continent (*in foro externo*). Il n'y a pas forcément de causalité entre l'intégration

³¹ Conseil de l'Union européenne (2018) p. 26.

³² Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

³³ Groof de et al. (2019).

³⁴ Juncker a déclaré : « *Nous devons arrêter d'envisager cette relation entre l'Afrique et l'Europe comme si nous n'étions qu'un donneur d'aide au développement. Nous sommes tombés d'accord [avec le Président Kagame] pour qu'à l'avenir nos engagements respectifs soient réciproques.* » Juncker a par ailleurs annoncé une « *nouvelle alliance entre l'Afrique et l'Europe, une alliance pour des investissements et des emplois durables* », sorte de cadre politique pour les investissements privés en Afrique. La raison d'être de cette alliance a été plus longuement détaillée dans un autre document, *Communication relative à une nouvelle alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables: hisser notre partenariat pour l'investissement et l'emploi au niveau supérieur*. CE (2018b).

³⁵ Boidin (2018). « *Les relations entre l'UE et l'Afrique sont déjà structurées de façon complexe autour de la Stratégie commune UE-Afrique de 2007, d'un dialogue politique au plus haut niveau rythmé par les Sommets trisannuels des Chefs d'État (le dernier à Abidjan fin 2017), de l'Accord de Cotonou avec l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, des APE signés avec une vingtaine de pays, et des accords bilatéraux très complets conclus avec les pays d'Afrique du Nord et la RSA... La présentation de J.-C. Juncker devant le Parlement était nécessairement succincte, et ne mentionnait pas le lien entre cette « nouvelle alliance » et les accords existants ou à venir* ». Voyez également European Union Newsroom (2018) « *L'avenir de l'accord ACP-UE participera de cette alliance en renforçant nos relations avec chacun des États d'Afrique et avec le continent dans son ensemble, au travers d'un pilier africain taillé sur mesures. ... La nouvelle Alliance Afrique-Europe n'est donc pas une initiative isolée.* »

continentale et la recherche d'un partenariat approfondi de continent à continent. Les efforts déployés par les pays nord-africains dans les domaines de la coopération politique et de l'expansion économique avec leurs voisins du Sud et du continent dans son ensemble³⁶ ont en revanche une incidence sur l'interaction entre la gouvernance bilatérale, régionale et continentale et pourraient contribuer à façonner la nature des relations de continent à continent dans un avenir plus lointain.

Pour l'heure, le désaccord sur le chapeau diplomatique exclut tout accord de coopération global entre l'Afrique et l'UE. Le communiqué conjoint UE-UA des 21-22 janvier 2019 ne fait qu'éluder le problème. Sans appeler les choses par leur nom, il reconnaît « *la participation des États et des régions d'Afrique à différents cadres de coopération et la nécessité de préserver leurs intérêts* », tout en confirmant que l'UA et l'UE « *continueraient de collaborer pour renforcer le partenariat intercontinental* ». ³⁷ L'UA affirme désormais ne plus s'opposer à un futur accord entre les ACP et l'UE, bien qu'elle ne se sente pas tenue par un tel accord et soutient que les « questions continentales » ne devraient être abordées qu'entre l'UA et l'UE. Cette dernière est d'ailleurs consciente du fait qu'un certain nombre de questions urgentes ne sauraient être traitées de manière adéquate autour d'une table de négociation ACP-UE sans l'implication politique totale de l'Union africaine ou des États d'Afrique du Nord, s'agissant notamment des questions de paix et de sécurité, de commerce et de migrations. À ce stade, on ne sait pas quelle tournure les choses vont prendre.

Gardant ces observations à l'esprit, le reste de ce document aborde les préoccupations des États d'Afrique du Nord (3) et leur manque de coordination (4). Il se penche ensuite sur les positions contradictoires entre l'UA et le Conseil ACP (5) ; puis, au sein de l'UE (6), sur l'opportunité de relations intercontinentales à part entière et l'établissement d'un cadre diplomatique à cette fin.

3. Des préoccupations communes, des intérêts divergents

Bien que leurs logiques diffèrent, les pays d'Afrique du Nord ont deux grandes priorités communes : renforcer les liens avec l'Afrique subsaharienne, d'une part, tout en préservant et en renforçant les relations existantes avec l'UE, d'autre part. Ces priorités l'emportent sur tout engagement en vue d'un éventuel accord global entre l'Afrique et l'Europe, quel que soit le cadre dans lequel il serait conclu.

Il existe déjà une brève analyse (en anglais)³⁸ des intérêts respectifs en matière *d'intégration ou de coopération continentale* (pas uniquement dans le domaine économique, mais au sens large)³⁹ et de la façon dont chaque pays (Égypte, Maroc, Algérie et Tunisie) interprète l'approche de continent à continent. Ce qui suit se fonde sur une lecture attentive de cette analyse et explique la posture janusienne des pays nord-africains, un visage « tourné vers le sud » pour profiter de l'intégration intra-africaine (3.1), l'autre « tourné vers le nord » pour préserver leurs relations avec l'UE et ses membres (3.2).

³⁶ Groof de et al. (2019).

³⁷ UE et UA (2019) paragraphe 27.

³⁸ Groof de et al. (2019).

³⁹ Dans un document à paraître sous le titre « The Roles of North African Countries in Peace and Security in Africa: drivers and implications », ECDPM analysera de manière plus approfondie les relations entre les pays nord-africains et les pays subsahariens en matière de paix et de sécurité.

3.1. Tourné vers le sud : l'intégration régionale, mais pour différentes raisons

La poursuite de l'intégration vers le sud, en Afrique même, constitue une priorité politique de plus en plus forte pour tous les pays nord-africains. Quatre facteurs (parfois interdépendants) expliquent ce changement de politique. Premièrement, la coopération régionale au sein du Maghreb est loin d'exprimer tout son potentiel : face à une Union du Maghreb arabe largement dysfonctionnelle (décrite comme « l'effondrement définitif de l'expérience endogène du régionalisme au niveau sous-régional »),⁴⁰ les pays du Maghreb sont incapables de profiter pleinement des échanges commerciaux avec leurs voisins au moment même où ils ont besoin de diversifier leurs partenaires et de dynamiser leur croissance économique. Deuxièmement, le Printemps arabe et la lutte pour le pouvoir en Libye ont eu d'importantes répercussions sur les économies des pays de la région.⁴¹ Troisièmement, les impératifs de sécurité ne font que renforcer la nécessité d'une meilleure coopération régionale entre les pays d'Afrique du Nord et le Sahel, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique de l'Est, où les menaces pour la sécurité se multiplient. Quatrièmement, le Maroc et l'Algérie s'employant tous deux à trouver des appuis sur la question du Sahara occidental, la poursuite de ces intérêts géostratégiques a également contribué à ce changement de politique.

Ces quatre facteurs incitent les pays nord-africains à se rapprocher au plus vite de l'Afrique subsaharienne, notamment pour ce qui concerne (i) le commerce, (ii) la coopération politique et (iii) les migrations.

i. Commerce : l'intégration régionale, point de passage vers l'intégration continentale

Les pays d'Afrique du Nord se tournent de plus en plus vers le sud en quête de débouchés commerciaux. Ils entendent promouvoir l'intégration régionale pour avoir accès à des opportunités commerciales sur le continent. D'où leur intérêt pour les communautés économiques régionales (CER), notamment le COMESA et la CEDEAO. L'Égypte est déjà membre du COMESA ; la Tunisie l'est depuis peu. Elle est devenue le 20^{ème} membre du marché commun après la signature du traité d'adhésion en juillet 2018.⁴² Cette adhésion a été approuvée en mars 2019 par le Parlement tunisien.⁴³ La Tunisie a obtenu le statut d'observateur auprès de la CEDEAO en 2017, tandis que le Maroc a officiellement demandé à adhérer à cette CER⁴⁴ (mais sans obtenir le feu vert, essentiellement en raison de l'opposition du Nigéria⁴⁵).

Les pays nord-africains considèrent l'adhésion aux CER comme une étape intermédiaire vers la ratification et l'entrée en vigueur de l'Accord instituant une ZLEC africaine, une union douanière et, à terme, un marché commun. La récente signature de cet accord ne les empêche ni de poursuivre leur intégration économique avec l'Afrique subsaharienne ni d'honorer leurs accords commerciaux bilatéraux avec l'Europe. Certains commentateurs considèrent l'accord comme « *une passerelle vers le développement industriel et la transformation structurelle des économies nord-africaines* »⁴⁶ sur la base d'une augmentation escomptée des

⁴⁰ Colombo (2018) p. 27. Traduction libre.

⁴¹ Dans le cas de la Tunisie, par exemple, la perte du marché libyen a eu de graves conséquences pour son secteur privé, obligeant le pays à trouver de nouveaux débouchés.

⁴² Voyez COMESA (2018).

⁴³ Voyez African Manager (2019).

⁴⁴ Pour une analyse des motivations en filigrane de cette décision, voyez Fabiani (2018).

⁴⁵ Dans certains pays comme le Nigeria, d'aucuns craignent qu'une intégration économique avec le Maroc (ou d'autres pays nord-africains), que ce soit par le biais de la CEDEAO ou d'un Accord instituant une ZLEC africaine ne permette à des produits européens d'arriver sur leur marché intérieur en bénéficiant de régimes préférentiels en principe réservés aux seuls partenaires régionaux.

⁴⁶ UNECA (2017).

échanges intra-africains, selon laquelle « *les exportateurs nord-africains récolteraient jusqu'à 20 % de ces progrès* ». ⁴⁷ Les efforts visant à établir une future union douanière africaine sur la base d'un accord opérationnel instituant une ZLEC africaine suppose que les États africains, y compris nord-africains, harmonisent leurs barèmes tarifaires et leurs règles d'origine, ainsi que leurs accords commerciaux régionaux ou continentaux avec des tiers. Voilà qui pourrait donner aux pays d'Afrique du Nord une raison de plus de se « tourner vers le sud ».

ii. Coopération politique : parler de plus en plus à l'unisson

Sur un plan politique, ce « *cap au sud* » se manifeste par les nombreuses initiatives auxquelles les pays d'Afrique du Nord se joignent pour renforcer la coopération *régionale ou continentale*. Parmi les initiatives régionales figurent les CER, qui sont investies de pouvoirs politiques et auxquelles les pays d'Afrique du Nord participent de plus en plus : la CEDEAO, par exemple. L'Initiative du bassin du Nil est un autre exemple patent du renforcement de la coopération politique intracontinentale.

Au niveau continental, c'est dans les forums multilatéraux que l'on décèle parfois une préférence pour l'approche panafricaine. Chacun sait toutefois que sans réforme institutionnelle profonde, la division politique de l'Afrique continuera de faire obstacle à cette approche. ⁴⁸ Et ce, bien que le fait de parler à l'unisson sur certains dossiers dans les enceintes internationales augmente le pouvoir de négociation des pays africains et devrait les inciter dans cette voie. Outre les réformes proposées par l'UA (l'agenda de Kagame sur la représentation globale du continent, par exemple), divers exemples récents montrent que l'UA est devenue la plate-forme de prédilection des Africains pour s'affirmer sur la scène internationale et promouvoir l'unité des nations africaines dans les négociations mondiales. ⁴⁹ Parmi ces exemples, citons :

- L'initiative A3, c'est-à-dire le rôle joué par les membres africains au Conseil de sécurité des Nations unies comme porte-parole de l'Afrique au sein de ce conseil, signe manifeste que l'Afrique entend parler d'une seule voix ⁵⁰ ;
- La Position africaine commune (PAC) sur l'action humanitaire et les migrations, ⁵¹ sur le changement climatique et sur le programme de développement pour l'après-2015 ;
- La nomination de Louise Mushikiwabo, ancienne ministre rwandaise des Affaires étrangères, au poste de Secrétaire générale de l'Organisation internationale de la francophonie.

iii. Migrations : des approches diverses pour des enjeux similaires

Dans le domaine des migrations aussi, les États d'Afrique du Nord doivent faire face à un double défi de même nature, à savoir préserver leurs intérêts respectifs, tant sur leur territoire qu'à l'égard des pays de l'Afrique subsaharienne et de l'Union européenne. ⁵² Le visage « tourné vers le sud » est un élément indispensable de cette double quête. L'Afrique du Nord reste une région de transit et, de plus en plus, de destination pour les

⁴⁷ Id., p. 8.

⁴⁸ Kagame (2017).

⁴⁹ Lala (2018) p. 9.

⁵⁰ En 2018, l'A3 se composait de la Côte d'Ivoire, de l'Éthiopie et de la Guinée équatoriale ; l'Afrique du Sud remplacera l'Éthiopie en 2019.

⁵¹ UA (2018c); Le programme conjoint de l'UA, l'OIT, l'OIM et l'UNECA sur la gouvernance de migration de main-d'œuvre au service du développement et de l'intégration en Afrique (plus connu sous l'appellation Programme conjoint de migration de main-d'œuvre ou JLMP) (voyez OIM, Non daté, pour plus d'information).

⁵² Lahlou (2018)p. 32.

migrants subsahariens. Les migrations régulière et irrégulière occupent désormais une place relativement importante dans les relations entre les pays d'Afrique du Nord et leurs voisins du sud.

Chaque pays nord-africain mène sa propre politique,⁵³ hormis la Libye, où aucune des factions en présence ne contrôle les flux migratoires, ce qui accroît la pression sur les pays voisins, l'Algérie et la Tunisie, notamment. Le Maroc, quant à lui, se profile de plus en plus comme un pays de destination (et plus seulement de transit) et a amorcé une réforme globale pour résoudre le problème. À l'instar d'un certain nombre d'autres pays africains, les États nord-africains se sont abstenus de signer le Protocole sur la libre circulation des personnes,⁵⁴ estimant pour la plupart que la libre circulation doit faire l'objet d'une démarche progressive. Le « passeport africain » a néanmoins figuré à l'ordre du jour de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, en février 2019.⁵⁵

3.2. Tourné vers le nord : préserver les relations avec l'UE et ses membres

Le récent « cap au sud » décrit ci-avant s'inscrit en complément des liens traditionnels entre l'Afrique du Nord et l'Europe. Les pays d'Afrique du Nord sont déterminés à préserver leurs relations avec l'UE. Le « cap au sud » ne doit pas se faire au détriment de leurs relations avec l'UE, et ils espèrent bien que celle-ci continuera de privilégier les relations avec ses voisins méridionaux.

Les pays d'Afrique du Nord comptent donc sur le maintien du principe de différenciation (i), n'ont aucun intérêt à remettre en question un modèle essentiellement bilatéral (ii) ni à adhérer à un cadre post-Cotonou (iii) et, bien qu'ils n'aient pas les mêmes priorités que l'UE en matière de migrations, continuent de se servir de ce dossier comme monnaie d'échange avec l'UE (iv).

i. Maintien du principe de différenciation

Lancée en 2004, la Politique européenne de voisinage (PEV) offre aux pays d'Afrique du Nord un « *traitement en classe affaires* ». Ceux-ci craignent toutefois que la PEV ne perde graduellement de sa pertinence si elle devait être partiellement ou totalement remplacée par une approche de continent à continent. Pour l'instant, la PEV permet d'avoir des canaux de discussion privilégiés sur une foule de questions. Elle sert à la fois de base à la collaboration politique et de cadre politique global pour les échanges commerciaux avec l'UE, au travers d'accords d'association propres à chaque pays.

La PEV a été réexaminée une première fois en 2011, après le printemps arabe,⁵⁶ puis à nouveau en 2015. La nouvelle hiérarchisation des priorités qui en résulte est déterminée par « les conflits, l'essor des extrémismes et du terrorisme, les violations des droits de l'homme et d'autres défis posés au droit international, ainsi que les bouleversements économiques [qui] ont entraîné un afflux massif de réfugiés ».⁵⁷ Outre cet ajustement des objectifs politiques,⁵⁸ la PEV est désormais favorable au changement lorsque les pays nord-africains s'engagent eux-mêmes à apporter des changements tangibles dans l'un des domaines qu'elle couvre.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Cf. UA (2018a). Aucun pays nord-africain n'a signé le Protocole sur la libre circulation des personnes.

⁵⁵ [Assogbavi](#) (2019).

⁵⁶ Du point de vue de l'UE, la PEV n'a pas empêché l'apparition de problèmes de voisinage dans l'UE.

⁵⁷ CE (2015) p. 2.

⁵⁸ Renforcer le secteur de la sécurité et des économies au profit de la population locale ; « *traiter de manière exhaustive les sources d'instabilité propres à chaque secteur* » ; « *promouvoir une bonne gouvernance, à la fois démocratique et*

Cette approche sur mesure est rendue possible grâce au principe de différenciation⁵⁹ qui sous-tend la PEV. Sur la base d'une évaluation conjoncturelle du pays, notamment de son agenda politique et de sa situation économique, la différenciation oriente la coopération dans une kyrielle de domaines.⁶⁰ Avec son vaste champ d'application matériel, la PEV apparaît comme un cadre plus robuste que la SCAU (axée sur le dialogue politique et n'ayant que peu de prérogatives opérationnelles) ou que le cadre ACP (vidé de sa substance et réduit au seul thème de l'aide).

Les pays d'Afrique du Nord redoutent qu'un vaste cadre de coopération intercontinental n'étirole progressivement le principe de différenciation, malgré les gages qui leur ont été donnés par l'UA dans la Position commune africaine. Cette préoccupation est présente et largement commune à l'ensemble des États d'Afrique du Nord, y compris ceux qui estiment n'avoir que des relations bilatérales modestes pour l'instant.⁶¹ S'ils rechignent à l'idée de recadrer leurs relations bilatérales, c'est qu'ils entrevoient le risque de perdre leur traitement préférentiel.

ii. Coopération politique : aucun intérêt à revoir le modèle bilatéral

À l'exception de la Libye, tous les États d'Afrique du Nord ont conclu des accords d'association avec l'UE.⁶² Les accords les plus larges concernent le Maroc et la Tunisie. L'UE a entamé des négociations avec ces deux pays et avec l'Égypte en vue de trouver un successeur aux *accords de libre-échange approfondis et complets*. Il n'y a aucun intérêt à reformuler le modèle bilatéral tel qu'il est inscrit dans les accords d'association. Le statu quo est un pari plus sûr qu'un accord plus global de continent à continent, que ce soit au titre d'un « pilier Afrique » dans le cadre des ACP ou de tout autre chapeau diplomatique. On retrouve d'ailleurs les mêmes approche et principe en filigrane de la position de l'UE à l'égard de l'Afrique du Nord, toutes les parties ayant déjà investi beaucoup de temps et de ressources dans la négociation d'accords bilatéraux (notamment en matière de quotas commerciaux).

Ce qui intéresse en outre les pays nord-africains, ce sont des cadres bilatéraux qui concrétisent une coopération politique fondée sur des intérêts mutuels (sécurité, contrôle des frontières, mobilité, investissement, commerce, etc.). Ce qui est moins le cas avec des cadres tels que l'Accord de Cotonou, qui reposent sur des approches plus unilatérales dans lesquelles l'UE joue essentiellement un rôle de donateur et d'acteur normatif en droit de suspendre son aide lorsque les « valeurs partagées » ne sont pas respectées – une possibilité consacrée par l'art. 96 de l'Accord de Cotonou, objet de maintes critiques pour avoir été appliqué « à la tête du client ».

Un cadre unique UE-Afrique n'est envisageable qu'à condition qu'il ne modifie pas les relations bilatérales actuelles (comme le suggèrent effectivement la Position commune africaine de mars 2018 et le communiqué commun UE-UA des 21-22 janvier 2019) et qu'il apporte une valeur ajoutée supplémentaire dans des domaines particuliers (le renforcement de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, de migrations, de sécurité, des sciences et de l'éducation, par exemple). En l'absence de valeur ajoutée – ou par crainte d'une remise en

responsable » et la réforme de la justice, lorsqu'il existe un attachement commun à l'état de droit et aux droits fondamentaux. Des marchés ouverts, la croissance et un développement économique sans exclusive et, plus particulièrement l'offre de perspectives à la jeunesse.

⁵⁹ La différenciation doit être comprise au sens large plutôt que dans l'acception restrictive qu'on lui connaît dans le contexte ACP. (Pour une analyse du contexte ACP, voyez ECDPM (2012)).

⁶⁰ Le développement économique ; la réforme de la sécurité ; la justice ; les droits de l'homme et la bonne gouvernance ; l'aide ; le transport et la connectivité, la sécurité énergétique et l'action pour le climat ; les migrations et la mobilité.

⁶¹ L'UE a pris des mesures à l'encontre de l'Algérie, par exemple, après que celle-ci a restreint les importations européennes, mais les relations sont revenues à la normale depuis la dernière visite de Mogherini en Algérie.

⁶² CE (2000) ; SEAE (2002) ; CE (1998) ; CE (Non daté).

cause de la coopération bilatérale à long terme – les pays d’Afrique du Nord préfèrent articuler leur politique étrangère autour d’une « approche par portefeuille », à plusieurs niveaux, qui tire pleinement parti des forums et des cadres politiques bilatéraux, régionaux et continentaux.

iii. Aucun intérêt à adhérer, ni même à songer à un accord post-Cotonou

Le mandat de l’UE stipule que l’accord post-Cotonou sera ouvert à l’adhésion des pays nord-africains.⁶³ Le cadre post-Cotonou ne sera en effet pas incompatible avec le modèle bilatéral des accords d’association. Il existe d’ailleurs un précédent à ce panachage, celui de l’Afrique du Sud qui est devenue membre restreint des ACP malgré ses relations bilatérales (accord de commerce, de développement et de coopération), puis régionales (par le biais de l’APE) avec l’UE.⁶⁴ Le statut de membre restreint signifie que l’Afrique du Sud n’est pas partie aux chapitres commerciaux. Son appartenance au groupe ACP lui permet toutefois de maintenir des liens étroits avec 79 pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique⁶⁵ et lui offre d’autres avantages.⁶⁶

Bien qu’un régime post-Cotonou combiné à des accords bilatéraux soit théoriquement envisageable, l’invitation lancée par l’Union européenne aux pays nord-africains pour qu’ils adhèrent à ce régime laisse ces derniers relativement indifférents et ce, pour au moins quatre raisons. Premièrement, selon les personnes que nous avons interviewées l’acronyme « ACP » suscite en soi parfois l’aversion : il est trop chargé et trop lié à un pacte postcolonial au sein duquel l’aide occupe une place centrale depuis que les volets commerciaux et de coopération politique ont disparu de l’accord de Cotonou.

Deuxièmement, l’exemple sud-africain n’apporte pas de réponse à toutes les questions que les pays nord-africains se posent quant à leur statut institutionnel dans un régime post-Cotonou : observateurs⁶⁷ ; membres restreints ou membres à part entière?⁶⁸ Pour l’UE, « *il convient, afin de garantir un partenariat cohérent avec l’Afrique dans son ensemble, de déterminer, par la voie de consultations, les modalités les plus adéquates pour associer les pays d’Afrique du Nord au nouvel accord... Cela s’entendra sans préjudice des cadres juridiques, financiers et stratégiques existants institués avec ces pays* ». ⁶⁹ Les « modalités les plus adéquates » pour associer les pays d’Afrique du Nord n’ont toutefois pas encore été définies, et encore moins opérationnalisées.

Troisièmement, il est peu probable qu’un quelconque pays réponde à l’invitation tant que le contenu du futur accord et la question de la représentation africaine et de la participation de l’UA aux négociations post-Cotonou n’auront pas été clarifiés.⁷⁰ Enfin, le caractère illimité et donc durable des accords d’association (ils ne sont en

⁶³ Voyez le mandat de l’UE, p. 4. Conseil de l’UE (2018), de Groof and Sherriff (2019).

⁶⁴ Voyez le protocole 11 relatif à l’adhésion restreinte de l’Afrique du Sud à la Convention de Lomé/Cotonou (cf. Commission des Communautés européennes. 1997).

⁶⁵ Composition des ACP, <http://www.southafrica.be/acp/>, consulté le 4 décembre 2018.

⁶⁶ i) un budget propre à chaque pays (hors FED) ; (ii) l’accès aux appels d’offres dans les pays ACP (permettant ainsi un suivi plus étroit du financement interafricain de grands projets) ; (iii) la représentation institutionnelle ; (iv) un renforcement de la coopération régionale.

⁶⁷ Le mandat de négociation de l’UE (voyez Conseil de l’Union européenne (2018)) stipule : « *L’accord comportera une disposition établissant que le statut d’observateur peut être octroyé à des tiers qui souscrivent aux valeurs et aux principes sous-tendant l’accord et qui présentent une valeur ajoutée pour la réalisation des objectifs et priorités spécifiques du partenariat.* » (Directives de négociation du Conseil de l’UE, 8. Dispositions finales, Statut d’observateur).

⁶⁸ Le mandat de l’UE prévoit la possibilité pour d’autres pays de participer ou d’adhérer à l’accord, sous certaines conditions, en citant nommément les pays d’Afrique du Nord. Voyez Conseil de l’UE (2018) p. 4, p. 82. Exposé des motifs, voyez CE (2017).

⁶⁹ CE (2017).

⁷⁰ Groof de and Sherriff (2019).

effet assortis d'aucune date d'expiration, contrairement à l'accord post-Cotonou)⁷¹ enfonce un quatrième clou dans le cercueil d'une éventuelle participation des États d'Afrique du Nord à une construction ACP.

iv. Jouer la carte des migrations auprès de l'UE tout en favorisant la voie bilatérale

Les migrations constituent un domaine de coopération privilégié entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord. Cette coopération s'effectue principalement au travers de dialogues / pactes bilatéraux et de divers cadres, notamment la PEV, le processus de Rabat et le processus de Khartoum. L'importance accordée par l'Union européenne au dossier migratoire se ressent aussi dans les négociations post-Cotonou où l'UE se heurte toutefois à la résistance du Groupe ACP.⁷²

La crise des migrants et le Pacte mondial pour les migrations ayant été largement médiatisés fin 2018, puis à nouveau en 2019, il semble que le sujet ait pris de l'importance dans les relations entre les deux rives de la Méditerranée. Il est également devenu une source de tension : la dynamique pour en faire une priorité absolue dans les relations UE-Afrique du Nord a été enclenchée par l'UE, qui décline la problématique en quatre axes.

- *La gestion des frontières* : les pays d'Afrique du Nord souhaitent renforcer leur coopération avec l'UE en matière de contrôle aux frontières. Ils ont toutefois mal pris l'idée de devoir accueillir des gardes-frontières de l'UE sur leur territoire.
- *Le rapatriement* : l'UE souhaite que les États d'Afrique du Nord (en tant que pays d'origine) s'engagent davantage à rapatrier leurs propres ressortissants.
- *La réadmission* : l'UE souhaite renforcer la coopération avec les États d'Afrique du Nord (en tant que pays de transit) sur la question des migrants (c'est-à-dire essentiellement des migrants clandestins subsahariens qui veulent se rendre en Europe en transitant par l'Afrique du Nord) ou des apatrides. Les pays d'Afrique du Nord ne sont manifestement pas disposés à accueillir les migrants en situation irrégulière refoulés par l'UE.
- *Les plates-formes de débarquement* : les pays d'Afrique du Nord se refusent à devenir des « centres de rétention » en accueillant les migrants en situation irrégulière sur des « plates-formes de débarquement régionales ». L'UE ne doit pas escompter resserrer ses liens de coopération avec les pays d'Afrique du Nord au cours des discussions portant sur les camps de migrants ou les « plates-formes de débarquement » en Afrique du Nord.

⁷¹ Contrairement à la plupart des accords bilatéraux entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord, l'accord post-Cotonou, conformément au mandat de l'UE adopté le 22 juin 2018, sera à nouveau limité dans le temps. Les accords d'association entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord ne prévoient toutefois pas de clause d'extinction (ils peuvent bien sûr être remplacés par un accord mutuel) et des négociations en vue de la création d'une zone de libre-échange approfondie et complète sont en cours avec le Maroc, la Tunisie et l'Égypte. Raison pour laquelle ces accords sont considérés comme « de première classe ».

⁷² Les projets ultérieurs du mandat de négociation ACP montrent que la réadmission obligatoire a également été soulignée dans ce cadre. Les pays ACP se sont opposés à cette idée. Ils estiment que le *Pacte mondial de l'ONU pour les migrations* est le lieu approprié pour énoncer des principes juridiques en matière de migrations.

Plus on descend dans cette liste, moins les pays d'Afrique du Nord sont disposés à coopérer avec l'UE. Ils ont évidemment un intérêt commun à gérer les frontières et peuvent envisager le rapatriement de leurs ressortissants. En revanche, les choses se compliquent dès qu'on aborde la question de la réadmission et les plates-formes de débarquement. La réadmission ouvrirait la porte aux migrants subsahariens qui ont transité par leur pays. Les pays d'Afrique du Nord voudraient rattacher cette question aux négociations sur la facilitation des visas, alors que l'UE entend bien dissocier les deux dossiers.⁷³ Les négociations entre l'UE et le Maroc⁷⁴ et la Tunisie⁷⁵ n'ont donc guère avancé.

En résumé, les pays d'Afrique du Nord renâclent à gérer les migrations pour le compte de l'UE⁷⁶ et critiquent le manque de cohérence des politiques européennes.⁷⁷ Ils préfèrent traiter avec l'UE sur la base de la souveraineté en matière migratoire, c'est-à-dire sans grande coordination entre eux et plutôt de manière bilatérale avec l'UE ou ses États membres. Ils préfèrent le statu quo à l'approche de l'UE, qu'ils jugent unilatérale. Néanmoins, les pays d'Afrique du Nord n'écartent pas définitivement ce dossier, car c'est une bonne carte à jouer dans leurs tractations avec l'UE, pour faciliter l'obtention des visas notamment.⁷⁸

Compte tenu de cette dynamique, tout futur cadre UE-UA qui privilégierait une approche spécifique (surtout la réadmission obligatoire) en matière de migrations ne ferait que dissuader davantage les pays d'Afrique du Nord de s'embarquer dans une relation tous azimuts et coordonnée avec l'Europe.

4. Peu de coordination

Alors que la posture janusienne (un visage « tourné vers le sud » pour profiter des opportunités économiques et de la coopération politique intra-africaine, l'autre « tourné vers le nord » pour préserver leurs relations avec l'UE) est commune à l'ensemble des pays d'Afrique du Nord, mais pour des raisons diverses, il apparaît que les plus hautes sphères politiques africaines et européennes ne se coordonnent guère en interne⁷⁹ pour déterminer si l'idée d'un partenariat renouvelé de continent à continent, entre l'UA et l'UE, vaut la peine d'être soutenue. En dépit d'objectifs politiques généralement communs – renforcer les liens dans le sud tout en consolidant les relations dans le nord – les intérêts sous-jacents divergent. Il n'y a pratiquement pas de coordination entre les pays nord-africains. Chacun d'eux adopte en effet cette double posture pour des raisons qui lui sont propres.

⁷³ Position commune 2019: « Les pays ayant une coopération plus poussée avec l'UE en matière de migrations, comme la Tunisie et le Maroc, souhaiteraient avoir un dialogue plus étroit avec l'UE afin de faciliter l'obtention des visas pour leurs propres ressortissants, dans le cadre du Partenariat pour la mobilité. Les négociations en vue d'un double accord de facilitation des visas et de réadmission ont été entamées avec le Maroc et la Tunisie il y a quelques années, sans avancées significatives. La situation actuelle au sein de l'UE ne permet pas de conclure avec ces pays des accords de libéralisation du régime des visas. » La facilitation de l'obtention de visas est une carotte dont l'UE n'entend se servir que pour récompenser les pays d'Afrique du Nord avec lesquels la coopération en matière de réadmission s'avère fructueuse. L'UE n'imagine pas un instant que ce puisse être le cas avec des réadmissions uniquement sur une base volontaire.

⁷⁴ L'UE négocie un accord de réadmission avec le Maroc depuis 2000, sans résultats concrets. Elle a conclu un Partenariat pour la mobilité avec le Maroc en 2013 afin de fournir un cadre de négociation sur la réadmission en même temps qu'elle négociait un accord sur la facilitation de l'obtention des visas.

⁷⁵ En 2014, l'UE a signé un Partenariat pour la mobilité avec la Tunisie ; la négociation d'accords parallèles sur la facilitation de l'obtention des visas et la réadmission a débuté en 2016.

⁷⁶ Lahlou (2018) p. 31.

⁷⁷ Voyez par exemple, Bozonnet (2018).

⁷⁸ Cf. aussi l'observatoire africain des migrations qui serait créé à Rabat. Le projet de loi concernant cet observatoire a été adopté au Maroc par le Conseil des ministres, le 7 février 2019 (Le Matin 2019).

⁷⁹ Voyez Groof, de and Bossuyt (2019).

Si, côté sud, tous les pays d'Afrique du Nord ont un intérêt commun à resserrer leurs liens avec les pays subsahariens, leurs motivations et leur niveau d'engagement varient. L'Égypte envisage la coopération avec ses voisins du sud surtout dans la perspective de l'intégration commerciale, de la coopération du bassin du Nil et en fonction de sa présidence actuelle de l'Union africaine (2019), et ce d'autant plus que la situation politique et contestation populaire au Soudan l'invitent à jouer un rôle actif envers ce voisin méridional. Le Maroc dispose de la stratégie de resserrement des liens avec le sud la plus poussée, ainsi que des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. L'Algérie a pris quelques timides mesures en matière de commerce, mais le nouveau gouvernement (constitué après la vague de protestation dont l'ancien président Bouteflika et son clan ont fait l'objet) a d'autres chats à fouetter. La Tunisie a une nouvelle vision d'engagement avec les pays subsahariens, mais pas encore de stratégie digne de ce nom.

Côté nord, la coopération entre les pays nord-africains et l'UE n'a pas toujours la même profondeur. Les intérêts et les niveaux de coopération entre les pays de l'UE et les pays d'Afrique du Nord varient, donnant naissance à différentes formes d'association avec l'UE. L'UE reste malgré tout un partenaire de prédilection pour tous les pays nord-africains, surtout dans le domaine commercial, y compris par rapport aux nouveaux marchés situés au sud de leurs frontières ou en Afrique subsaharienne. L'Afrique du Nord est en effet la région la moins intégrée du monde sur le plan des échanges commerciaux. Compte tenu de la tourmente qu'elles ont créée dans d'autres parties de l'Afrique, les négociations en vue d'un APE suscitent une aversion compréhensible et n'incitent pas vraiment à choisir cette voie.

Sur la scène diplomatique, les pays d'Afrique du Nord sont connus pour leur « bilatéralisme excessif ».⁸⁰ Les entreprises cherchant à transcender cet excès, telles que l'Union du Maghreb arabe (UMA), n'ont guère porté leurs fruits. La coordination au sein de *l'Union pour la Méditerranée* est également limitée par les fortes ambitions de la Déclaration de Barcelone, qui ressemble aujourd'hui à une « cathédrale dans le désert ».⁸¹ La situation en Libye (où deux gouvernements s'affrontent et où les combats autour de Tripoli s'intensifient), l'agitation politique en Algérie (où un important remaniement ministériel pourrait ne pas suffire à apaiser le mouvement de protestations de la jeunesse), et les tensions diplomatiques persistantes entre le Maroc et l'Algérie malgré les efforts de médiation récemment déployés par l'ONU, constituent autant d'entraves à l'intégration régionale. Ces éléments ne favorisent pas le passage de la simple concertation, c'est-à-dire de l'échange informel d'informations, à une véritable coordination.

Les pays d'Afrique du Nord optent par conséquent pour l'attentisme, face à la volonté de renouvellement des relations de continent à continent. Ils ne tiennent pas particulièrement à ce que relations commerciales avec l'UE changent radicalement, pas plus que leurs relations bilatérales avec les États membres de l'UE dans d'autres domaines ; il y a donc peu de chances qu'ils prennent les devants dans la négociation d'un partenariat renouvelé de continent à continent tant qu'ils ne pourront se faire une idée précise de sa nature, de son financement et de la place qui leur sera accordée.

Les pays nord-africains devraient aussi continuer à faire montre d'une certaine réserve par rapport aux négociations post-Cotonou, malgré les assurances données par l'UE d'une possible « implication ou adhésion » des pays d'Afrique du Nord. D'après certains analystes, ces pays « se méfieraient » même des intentions de l'UE à cet égard.⁸² Il est clair que les pays d'Afrique du Nord ne seront pas les premiers à s'engager dans ce

⁸⁰ Colombo (2018) p. 26.

⁸¹ Moran (2018) p. 25.

⁸² Carbone (2018).

processus dans le cadre d'une structure ACP dont la symbolique et l'historique ne sont pas neutres, sauf à ce que cette structure destinée à gérer les cadres ne soit complètement réformée et sans doute rebaptisée afin d'effacer ses lourdes connotations postcoloniales. Ce scénario étant peu probable sans pour autant être exclu, on comprend dès lors le peu d'intérêt des pays d'Afrique du Nord pour le précédent sud-africain prouvant qu'un cadre ACP-UE peut être compatible avec le maintien de relations bilatérales, éventuellement à l'avantage du pays combinant les deux régimes.

Vu le contexte, il ne faut donc pas s'étonner que les pays d'Afrique du Nord, au moment où sont rédigées ces lignes, hésitent à se prononcer sur ce qui serait le « bon » cadre pour un partenariat de continent à continent en général, et pour l'avenir des relations ACP-UE en particulier. En attendant, ils se cramponnent à leur posture janusienne – un visage tourné vers le nord, l'autre vers le sud – dans différents domaines et pour diverses raisons. On peut donc s'interroger sur l'attitude des autres acteurs diplomatiques face à cette posture. Comment l'UA, les ACP et leurs membres réagissent-ils à cette affaire d'État ? Dans la suite de cet article, nous allons voir de quelle manière les messages contradictoires et les pratiques empreintes de duplicité de l'UA, des ACP (5) et de l'UE (6) renforcent, voire accentuent la réticence des pays nord-africains à s'engager dans le déploiement d'une approche intercontinentale digne de ce nom.

5. L'UA, les ACP, et leurs membres : des positions contradictoires

Comme toute organisation régionale, l'UA se caractérise par sa nature cyclique, avec des vagues d'intégration plus ou moins denses. Les réformes proposées par M. Kaberuka⁸³ et par le Président Kagame⁸⁴, ainsi que l'accord conclu en mars 2018 en vue d'établir une ZLEC africaine, laissent à penser que l'UA et ses membres ont enclenché la vitesse supérieure pour arriver à l'intégration et à la coopération continentales (*in foro interno*). Sur le plan des affaires extérieures (*in foro externo*), en revanche, les États africains se montrent plus réservés et hésitent à confier un mandat d'envergure à l'UA. Assez logiquement, leurs points de vue divergent sur de nombreuses questions, y compris le cadre censé régir les relations entre l'UE et l'Afrique et les modalités d'implication de l'UA. Aujourd'hui encore, deux visions s'affrontent, celle de la « Position commune » (5.1) et celle que nous appellerons la « voie ACP » (5.2).

5.1. La Position commune : une couche de cohérence panafricaine au-dessus de cadres politiques clivants

Des ambitions fortes

Comme le laisse entendre son titre complet,⁸⁵ la Position commune africaine se prononce clairement en faveur d'une approche de continent à continent. Elle observe que la multiplicité des cadres régissant les relations entre l'Europe et l'Afrique (SCAU ; Cotonou ; Euromed ; PEV) est contre-productive, freine l'intégration continentale,

⁸³ Apiko & Aggad (2018).

⁸⁴ Kagame (2017).

⁸⁵ « Position commune africaine pour la négociation d'un nouvel accord de coopération avec l'Union européenne » Pour en savoir plus, voyez UA (2018a).

nuît aux intérêts politiques et socio-économiques de l'Afrique et contredit ce qui figure à l'Agenda 2063.⁸⁶ Sous l'impulsion de la présidence rwandaise, les pays nord-africains ont participé à la formulation de la Position commune africaine, qui recommande que le nouvel accord avec l'UE soit *dissocié* du contexte ACP et fondé sur un partenariat durable de continent à continent entre l'UA et l'UE.

La Position commune s'appuie également sur l'Accord instituant une ZLEC africaine, qui apporte de l'eau au moulin de ceux qui pensent que l'Afrique doit négocier d'une seule voix.⁸⁷ Au passage, cela réduit l'importance de la partie CP (pays des Caraïbes et du Pacifique) du groupe ACP, au regard de leur taille, de leur population et de leur poids économique.⁸⁸ Selon la Position commune africaine, un nouvel accord devrait réaffirmer l'interdépendance entre l'Afrique et l'Europe, ainsi que la mise en place d'un dialogue politique moderne, fondé sur l'égalité, l'équité, le respect mutuel et la responsabilité partagée des deux continents. Le nouvel accord devrait promouvoir le développement de l'Afrique et s'articuler autour de sept piliers⁸⁹ tout en respectant pleinement les accords bilatéraux conclus avec l'UE, y compris par les pays d'Afrique du Nord.

En juillet 2018, lors du sommet de Nouakchott, l'UA a confirmé la Position commune africaine dans ses grandes lignes, sans aller jusqu'à couper l'herbe sous le pied du Groupe ACP (un retrait collectif du Groupe ACP n'aurait laissé d'autre option que de respecter et d'appliquer la Position commune).

Pas de consensus

La Position commune africaine a donc été provisoirement confirmée alors qu'elle n'avait pas d'assise solide dans cette UA aux multiples facettes. Au bout du compte, il n'aura pas été possible de définir les paramètres de cet ambitieux programme, faute de dynamique africaine suffisante et à cause de l'opposition d'un groupe important d'États membres de l'UA, dont certains pays nord-africains. Du coup, le Sommet de Nouakchott n'est pas parvenu à dégager de consensus sur la marche à suivre pour appliquer l'approche de continent à continent préconisée dans la Position commune africaine.⁹⁰ Selon certains commentateurs, les pays africains sont en train de perdre la partie en permettant à l'UE de définir l'agenda des négociations du traité qui succédera à l'accord de Cotonou.⁹¹

⁸⁶ Position commune (mars 2018). “[c]ette fragmentation géographique de l'Afrique dans ses relations de coopération avec l'UE fragilise et ralentit le processus d'intégration en cours sur le continent et sape les intérêts politiques et socio-économiques de l'Afrique. Aussi, une plus grande cohérence s'avère-t-elle nécessaire pour sauvegarder les intérêts du continent tels que définis dans l'Agenda 2063”. Document à disposition des auteurs.

⁸⁷ ISS (2018b).

⁸⁸ Les chefs d'État des Caraïbes et du Pacifique ont toutefois confirmé qu'ils souhaitent préserver l'intégrité du Groupe ACP. S'ils soutiennent la coopération ACP-UE, c'est essentiellement parce qu'elle leur donne l'impression de pouvoir « boxer dans la catégorie supérieure » et leur donne accès à d'importants financements bien qu'ils ne représentent que de petites régions au sein d'un vaste groupe principalement africain. Il reste à voir cependant si, avec la transition, les pays à revenu intermédiaires des Caraïbes et du Pacifique pourront toujours prétendre à une aide substantielle.

⁸⁹ Transformation structurelle des économies et croissance inclusive ; développement centré sur les personnes ; migrations et mobilité ; paix et sécurité ; science, technologie et innovation ; environnement et changement climatique ; gouvernance, droits de l'homme et gestion des ressources naturelles.

⁹⁰ Groof de, Djinnit and Medinilla (2018).

⁹¹ Africa Confidential (2018) p. 10.

Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne sont également favorables au maintien du régime actuel à deux composantes. Ils craignent qu'une approche de continent à continent ne consolide les intérêts établis des pays nord-africains dans l'UA et que ces derniers puissent accéder aux fonds du FED qui sont traditionnellement alloués à l'Afrique subsaharienne.⁹² Il faut par conséquent chercher tant du côté de l'Afrique du Nord que du côté de l'Afrique subsaharienne les raisons du triomphe momentané de la voie ACP, que nous analysons au point suivant.

5.2. La voie ACP : à chacun sa rengaine

La voie ACP part du principe que le cadre ACP est toujours d'actualité et qu'il faut passer par lui pour négocier et mettre en œuvre l'accord post-Cotonou, y compris pour l'Afrique, dans le cadre d'un « partenariat UE-Afrique » (un protocole annexé au futur accord ACP-UE). La voie ACP est en contradiction avec l'esprit et la lettre de la Position commune africaine, qui laisse entendre que l'UA devrait être la « voix de l'Afrique » dans la négociation et la mise en œuvre d'un accord de coopération avec l'UE.

La préférence pour la voie ACP s'est forgée au fil du temps. Le 29 mai 2018, à Lomé, le Conseil des ministres ACP a adopté un mandat de négociation, sans vote, « par acclamation ». Comme indiqué précédemment, la réunion du Conseil ministériel du 14 septembre avait écarté la Position commune et, du coup, ravivé la flamme de la voie ACP.⁹³ Le président de la Commission de l'Union africaine, Moussa Faki, et ses principaux soutiens, à Addis-Abeba, Kigali et N'Djamena, se sont opposés à cette dérive de la Position commune, ce qui n'a fait qu'accentuer l'aversion de plusieurs parties prenantes à l'égard des ACP et provoqué de nouvelles divisions et repositionnements sur l'échiquier continental.⁹⁴

Les délégations d'un même pays ne délivrent pas toujours le même message, selon qu'elles s'expriment dans le contexte de l'UA ou des ACP. Plusieurs ambassadeurs africains à Bruxelles semblent défendre le cadre ACP, alors que leurs collègues qui se trouvent à Addis-Abeba défendent les ambitions de l'UA. Les Chefs d'État, ministres des affaires étrangères, ministres du Conseil ACP (principalement les ministres des finances ou de la coopération internationale), et les ambassadeurs à Bruxelles ou à Addis-Abeba d'un même pays africain peuvent tenir des propos diamétralement opposés au sujet des pays ACP et de l'UA. De ce fait, peu de pays africains adoptent un même discours sur la question.

Dans ces conditions, la Commission de l'Union africaine a abandonné l'idée de défendre une « approche soit-soit » au profit d'une nouvelle répartition des rôles. Elle s'est faite à l'idée de limiter sa participation aux négociations post-Cotonou à l'apport de « conseils techniques ». Elle s'estime toujours aux commandes des dossiers continentaux par nature – comme la paix et la sécurité, les migrations et les échanges commerciaux – et continue de se demander si le format ACP-UE est un cadre diplomatique approprié pour ces dossiers. En attendant, le double discours et la double approche permettent à chacun de pousser sa rengaine favorite.

⁹² Interview avec un haut diplomate égyptien.

⁹³ Groof de, Djinnit and Medinilla (2018).

⁹⁴ Voyez, par exemple, ISS (2018).

6. L'UE : un message clair, mais une approche en ordre dispersé

Au plus haut niveau politique et dans ses déclarations officielles, l'UE a clairement vanté les mérites d'une approche de continent à continent (6.1). En même temps, son approche offre un double visage (6.2).

6.1. Au plus haut niveau, l'UE préfère envisager l'Afrique comme une seule entité

Depuis l'adoption de la SCAU en 2007, sinon avant, l'UE et l'UA défendent l'idée d'une approche de continent à continent, en vue de « *donner aux relations entre l'Afrique et l'UE une nouvelle dimension stratégique se caractérisant par un partenariat politique renforcé et un approfondissement de la coopération à tous les niveaux* ». ⁹⁵ Plus d'une décennie plus tard, le président Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2018, a qualifié l'Europe et l'Afrique de « continents cousins » et annoncé la création d'une nouvelle alliance euro-africaine sur les investissements privés, après n'avoir consulté que ses homologues et seulement quelques jours après que la Chine se soit engagée à investir 60 milliards de dollars sur le continent. ⁹⁶

Dans le processus post-Cotonou, l'UE vise en outre à renforcer le partenariat avec l'UA et ses organes régionaux dans le cadre plus large des ACP. Elle a notamment déclaré que le partenariat UE-ACP « *s'appuiera sur la stratégie commune Afrique-UE, la renforcera et l'actualisera* », ⁹⁷ sachant qu'elle est la première dans l'histoire de l'UE à couvrir l'ensemble de l'Afrique. ⁹⁸ L'UE cherchera également à renforcer la cohérence entre la coopération régionale avec l'autre rive de la Méditerranée (notamment par le biais de l'Union pour la Méditerranée) et les ACP. ⁹⁹ Mais ce qu'il faut surtout retenir, c'est que la Commission européenne admet que la participation ou l'adhésion éventuelle de pays tiers au futur partenariat UE-ACP « *est particulièrement judicieuse ... car elle permet de renforcer l'approche consistant à 'traiter l'Afrique comme une entité'* ». ¹⁰⁰

L'approche plus cohérente et plus intégrée défendue par l'UE procède aussi de la proposition d'établissement d'un IVDCI, soumise par la Commission européenne en juin 2018. Avec un instrument aussi vaste et supposant certaines réformes institutionnelles, l'action extérieure de l'UE deviendrait plus stratégique, plus cohérente et plus réactive, y compris à l'égard de l'Afrique. ¹⁰¹ Le projet de règlement de l'IVDCI cite plusieurs cadres politiques clés, dont le partenariat UE-Afrique renouvelé. ¹⁰² Ce projet de règlement intègre en outre le FED et prévoit une flexibilité entre les programmes, pour faciliter la réaffectation des fonds lorsque c'est nécessaire. Les pays ACP ne sont plus considérés comme des bénéficiaires directs de ce nouvel instrument. Tout ceci laisse à penser que l'Union européenne s'éloigne progressivement de la structure ACP au profit d'une démarche plus cohérente de coopération avec les pays tiers.

⁹⁵ CE (2007) par. 4.

⁹⁶ France 24 (2018).

⁹⁷ Conseil de l'UE (2018) p. 26.

⁹⁸ Voyez CE – Coopération internationale et développement (Non daté).

⁹⁹ CE (2015), p. 22 : « *L'UE devrait nouer davantage de contacts avec les partenaires d'Afrique subsaharienne et de la région du Sahel et veiller, dans ce contexte, à la cohérence avec les travaux en cours sur le programme pour l'après-Cotonou.* »

¹⁰⁰ CE (2017).

¹⁰¹ Jones, De Groof and Kahiluoto (2018).

¹⁰² CE (2018a) p. 3.

Enfin, dernier élément laissant croire que l'UE préfère envisager l'Afrique comme une seule entité, lors d'une réunion convoquée à cet effet le 14 septembre 2018, l'UE a accepté de reporter le début des négociations sur l'après-Cotonou jusqu'à ce que les ministres africains soient parvenus à trouver un consensus. Cela a formellement permis aux ministres africains de cimenter et de défendre la Position commune. Même si, à première vue, l'UE n'a ni empêché ni découragé une approche considérant l'Afrique comme une seule entité, les choses ne sont pas aussi claires qu'il n'y paraît.

6.2. En pratique, une approche fragmentée

L'UE a beau tenir le discours d'une approche globale à l'égard de l'Afrique, elle ne le traduit pas dans les faits. Il suffit de gratter le vernis des déclarations de haut niveau pour s'apercevoir que l'UE envoie des messages contradictoires et ce, pour trois raisons, toutes liées à sa nature, (i) son relatif manque de front commun en matière de politique étrangère et son habituelle dépendance au chemin emprunté, qui font que les dossiers africains sont traités dans différentes enceintes et selon différentes voies diplomatiques ; (ii) le fait que les priorités politiques de l'UE, de l'Afrique du Nord et de l'Afrique subsaharienne divergent ; (iii) la persistance de divisions et de problèmes de coordination au sein de l'UE et entre celle-ci et ses institutions.

i. Une panoplie d'instruments

L'UE envoie des signaux contradictoires. D'un côté, elle propose de considérer l'Afrique comme une seule entité selon l'approche décrite ci-dessus. De l'autre, elle maintient une kyrielle de cadres et de politiques applicables qui l'empêchent d'adopter une politique cohérente à l'égard de l'Afrique.¹⁰³ Le programme panafricain est le seul programme opérationnel qui « considère l'Afrique comme une seule entité »,¹⁰⁴ pour reprendre les termes mêmes de la Commission. En rechignant à sortir du cadre ACP, l'UE s'impose un carcan qui l'empêche d'approfondir son partenariat politique avec l'ensemble de l'Afrique.

L'UE en est bien consciente, mais prétend pouvoir concilier les deux approches : « *L'option du cadre permet aussi de mieux associer les pays intéressés au-delà des pays ACP en vue d'assurer la cohérence, notamment en ce qui concerne la dimension panafricaine (par exemple entre le partenariat ACP-UE et la stratégie commune Afrique-UE)* ». ¹⁰⁵ Le mandat de négociation de l'UE en vue d'un accord post-Cotonou suggère que la participation des pays nord-africains à ce nouvel accord renforcerait le lien entre le Groupe ACP et la SCAU.

Mais les deux maillons étant faibles, une véritable synergie a peu de chances d'advenir. Premièrement, le groupe des pays ACP (qui ne compte actuellement parmi ses membres africains que des pays d'Afrique subsaharienne) a perdu de son poids politique et de sa légitimité au cours des dernières décennies.¹⁰⁶ Deuxièmement, la SCAU couvre l'ensemble de l'Afrique, mais il ne s'agit que d'une déclaration politique, sans réelle prérogative opérationnelle ni poids financier. Si le partenariat UE-Afrique conclu dans le cadre d'un futur accord post-Cotonou reposait sur des bases aussi fragiles, il pourrait aboutir à une asymétrie géographique combinant deux éléments faibles.

¹⁰³ Carlos Lopes propose une bonne synthèse de la situation dans son article (2018).

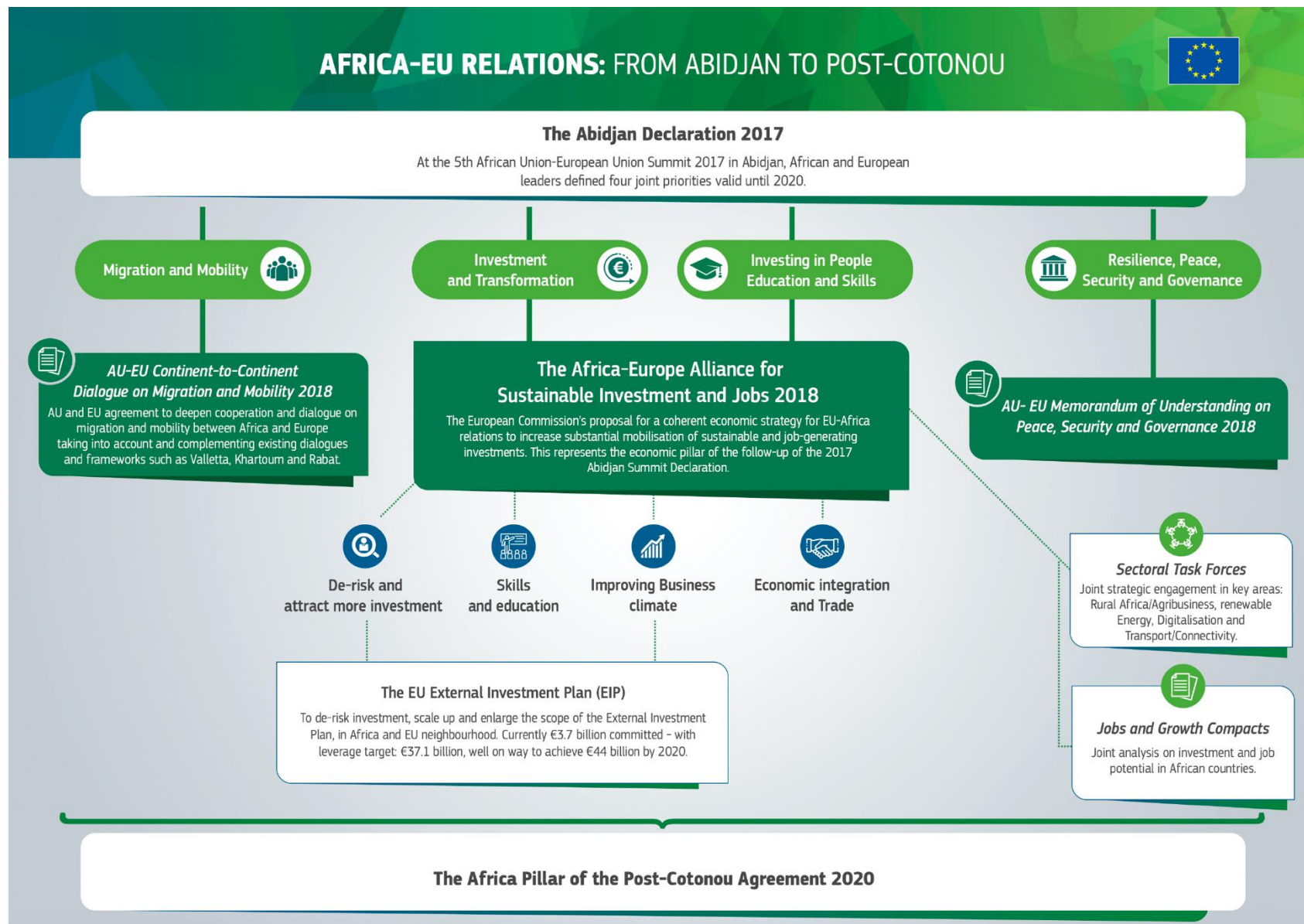
¹⁰⁴ Délégation de l'Union européenne en Mauritanie (2018).

¹⁰⁵ CE (2016) p. 30. Voyez également p 16.

¹⁰⁶ Le partenariat UE-ACP pour la mise en œuvre de politiques (transfrontalières) complètes est expliqué dans l'article Groof de, Djinnit and Medinilla (2018). p. 3.

Sauf à s'accompagner d'une réforme en profondeur, cette combinaison ne peut exaucer le vœu d'un partenariat politique moderne de continent à continent tel qu'il a été formé à Lisbonne (2007), Bruxelles (2014), Abidjan (2017), Kigali (2018), et Nouakchott (2018). Le risque serait d'autant plus grand que les politiques concernant « toute l'Afrique » seraient regroupées de manière artificielle dans le pilier Afrique de l'accord proposé, comme le montre l'infographie suivante (réalisée par la DG DEVCO et disponible en anglais seulement)

Figure 1 : Relations UE-Afrique : d'Abidjan à l'après-Cotonou



Source: CE 2018c.

En outre, l'IVDCI proposé reproduit en grande partie, quoique de manière atténuée, la subdivision géographique entre États d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne. Le projet de règlement stipule qu'il « *devrait appuyer la mise en œuvre d'un accord d'association modernisé avec les pays du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et permettre à l'UE et à ses partenaires ACP de continuer à forger des alliances solides sur les grands défis mondiaux* ». ¹⁰⁷ La proposition de règlement de l'IVDCI protège par ailleurs deux fenêtres importantes de l'Afrique subsaharienne et du voisinage de l'UE avec des allocations minimales verrouillées pour les deux régions (32 et 22 milliards d'euros respectivement). Toujours dans ce contexte, l'UE n'a cessé de rappeler que la PEV resterait le cadre de référence pour la coopération avec les pays d'Afrique du Nord.

Enfin, l'Alliance UE-Afrique, annoncée par Juncker dans son discours sur l'état de l'Union en 2018, ¹⁰⁸ ne change pas grand-chose à la donne. Le document d'information sur cette alliance est longtemps resté confidentiel et la proposition manque de coordination sur le fond. En tout état de cause, la proposition n'envisage pas de changement structurel ; elle regroupe seulement un certain nombre d'initiatives existantes afin d'atteindre des objectifs ambitieux (tels que la création de 10 millions d'emplois). ¹⁰⁹ À supposer qu'elle se concrétise et qu'elle s'enracine dans une véritable concertation avec les homologues africains, ¹¹⁰ cette alliance sera de facto susceptible de s'appuyer sur des cadres existants tels que la SCAU, les sommets triennaux, les réunions ministérielles annuelles entre les sommets UE-UA, et le cadre UE-ACP.

ii. Des priorités politiques divergentes

La promotion de l'approche intercontinentale répond à des intérêts européens qui ne sont pas toujours ceux des pays africains. L'UE insiste de plus en plus sur le fait qu'on pourrait facilement trouver une entente cordiale autour des volets commerce et investissement d'un partenariat UE-Afrique. Toutefois, « *les intérêts à court terme en matière de migrations et de sécurité ont de plus en plus dominé – certains diront même parasité – la politique étrangère de l'UE au cours de ces dernières années et, dans une certaine mesure, l'agenda de sa politique de développement* ». ¹¹¹ Les Africains ont le sentiment que la question des migrations (et plus particulièrement de

¹⁰⁷ CE (2018a).

¹⁰⁸ CE (2018b).

¹⁰⁹ Jones, Tadesse and Apiko (2019) : « *L'Alliance Afrique-Europe pour l'investissement durable et l'emploi, annoncée par le président Juncker, a le mérite de regrouper diverses initiatives pertinentes récemment prises par l'UE, même si la plupart d'entre elles ne sont pas nouvelles. Dans le cadre de la nouvelle alliance, des « pactes pour l'emploi et la croissance » sont censés soutenir la transformation structurelle et la création de 10 millions d'emplois décents en stimulant les investissements du secteur privé et en créant un climat plus propice à l'investissement. Le plan d'investissement extérieur de l'UE (PIE), avec son Fonds européen pour le développement durable (FEDD) et sa garantie, sera l'un des principaux instruments à cet effet. Il devrait se voir renforcé dans le prochain cadre financier pluriannuel, le FEDD+ apportant un système ouvert de garanties à concurrence de 60 milliards d'euros. Le défi consistera à mettre en œuvre les objectifs du PIE et du FEDD+ dans le cadre d'un véritable partenariat avec l'Afrique, laquelle a jusqu'ici été tenue à l'écart de l'élaboration du PIE* ». Traduction libre.

¹¹⁰ La participation de Paul Kagame, Président du Rwanda et président de l'Union africaine en 2018, au Forum de haut niveau Afrique-Europe tenu à Vienne le 18 décembre 2018 en tant que co-organisateur de l'événement, est un signe encourageant à cet égard.

¹¹¹ Herrero et al. (2018). Traduction libre. L'auteur note par ailleurs : « Le projet de règlement de l'IVDCI ajoute un nouveau critère (par rapport à ceux qu'utilise le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) pour allouer les ressources) : (e) la capacité et la volonté de promouvoir les valeurs et les intérêts partagés. Du coup, certains craignent que l'allocation de l'aide ne passe par la conclusion d'accords de migration. Le règlement n'indique pas clairement si l'approche fondée sur la performance s'appliquera aux pays situés au-delà du voisinage, et les États membres restent divisés sur cette question ». Dans le même ordre d'idées (à savoir que la sécurité et les migrations sont désormais les préoccupations premières de l'UE), voyez aussi Moran (2018) p. 25 et Colombo (2018) p. 28. Les documents officiels de l'UE confirment cette approche. Voyez CE (2016), p. 4

la réadmission et du débarquement) n'est pas leur préoccupation, mais celle de l'UE.¹¹² Dans le domaine de la sécurité, l'UE a moins de raisons encore de vouloir à tout prix un cadre de dialogue de continent à continent puisque la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique prévoit déjà une approche continentale.¹¹³

Comme le montre le tableau ci-dessous, les priorités de l'UE varient également selon qu'elles se rapportent aux pays d'Afrique du Nord ou aux pays d'Afrique subsaharienne.

Tableau 1 : Axes prioritaires dans le projet de règlement de l'IVDCI et les cadres stratégiques régionaux¹¹⁴

Annexe II de l'IVDCI	Pour les pays d'Afrique du Nord	ACP (sur la base du mandat)
1. Bonne gouvernance, démocratie, état de droit et droits de l'homme. 2. Éradication de la pauvreté, lutte contre les inégalités et développement humain. 3. Migration et mobilité. 4. Environnement et changement climatique. 5. Croissance économique inclusive et durable et emploi décent. 6. Sécurité, stabilité et paix	1. Promouvoir l'approfondissement de la coopération politique. 2. Soutenir la mise en œuvre des accords d'association, des priorités de partenariat ou des documents équivalents. 3. Promouvoir un partenariat approfondi avec les sociétés, entre l'Union et les pays partenaires, notamment par le biais de contacts interpersonnels. 4. Renforcer la coopération régionale, en particulier dans le cadre du Partenariat oriental, de l'Union pour la Méditerranée et de la collaboration à l'échelle du voisinage européen, sans oublier la coopération transfrontalière. 5. Arriver à une intégration progressive dans le marché intérieur de l'Union et à une coopération sectorielle et intersectorielle renforcée.	Afrique - conformément aux priorités du partenariat UE-Afrique, et notamment de l'Alliance UE-Afrique pour des investissements durables en faveur de l'emploi et de la croissance. 1. Paix et sécurité. 2. Droits de l'homme, libertés fondamentales, démocratie, état de droit et bonne gouvernance. 3. Développement humain et dignité. 4. Développement économique durable et inclusif. 5. Mobilité et migration. 6. Durabilité environnementale, changement climatique et gestion durable des ressources naturelles.

¹¹² « La politique migratoire de l'UE envers l'Afrique s'appuie en grande partie sur la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays africains. Cependant, l'UE s'investit de plus en plus dans les processus régionaux de Khartoum et de Rabat et l'Accord de La Valette, tout en continuant de conclure un certain nombre d'accords bilatéraux, notamment en matière de retour et de réadmission. Un futur accord-cadre global sur les migrations avec les pays ACP ne devrait rien changer à cet état de fait, mais risquerait de perpétuer le traitement fragmenté du phénomène migratoire côté africain. » Jones, Tadesse and Apiko (2019). Traduction libre. Voyez également Groof de et al. (2019).

¹¹³ L'UE n'a officiellement aucune raison d'adopter une approche intercontinentale. La sécurité est une question éminemment transfrontalière, tant en Afrique du Nord qu'en Afrique subsaharienne. L'UE n'a officiellement aucune raison non plus d'adopter une approche intercontinentale afin de renforcer la coopération en matière de sécurité. Bien que la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF) soit financée au titre du FED (et trouve sa base juridique dans l'Accord de Cotonou), c'est la SCAU qui lui fournit essentiellement sa base politique. En d'autres termes, la Facilité suit déjà une approche continentale. Bien qu'elle n'ait pas encore été utilisée dans les pays d'Afrique du Nord, rien n'interdit de le faire dans ces pays.

¹¹⁴ Herrero et al. (2018). Légèrement adapté.

Divisions et défis dans la coordination

Les États membres sont divisés quant à la nécessité ou non de faciliter une politique étrangère globale et plus cohérente de l'UE et cela se voit à différents niveaux. Individuellement, les États membres de l'UE jouent des coudes pour avoir le contrôle et des relations préférentielles avec l'Afrique du Nord.¹¹⁵ Collectivement, leurs dissensions sont perceptibles dans les négociations sur le CFP et plus spécifiquement dans les négociations sur l'IVDCI.

Les États membres ne sont pas d'accord entre eux sur le champ d'application de l'IVDCI, notamment sur la question de l'inclusion éventuelle du FED et de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). L'inclusion du FED est un sujet sensible pour ses fondateurs (y compris certaines des anciennes puissances coloniales).¹¹⁶ L'inclusion de l'IEVP est une question délicate pour les États membres situés aux frontières orientale et méridionale de l'UE. Pour eux, cette question est à rapprocher de celle de savoir si les pays d'Afrique du Nord peuvent endosser un rôle de « *primus inter pares* » au sein d'un plus vaste cadre UE-Afrique. Tout cela ne fait qu'accentuer les tensions entre ceux qui, en Europe, veulent considérer « l'Afrique comme une seule entité » et ceux qui cherchent à maintenir la distinction entre l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord.

Sur fond de divisions, la cohérence de la politique extérieure de l'UE dépendra des modalités de gouvernance de l'IVDCI.¹¹⁷ Pour être efficaces au sein de cet instrument, les passerelles politiques entre la PEV, les politiques de l'UE en faveur de l'Afrique subsaharienne et les quelques politiques couvrant l'ensemble de l'Afrique supposent une coopération plus harmonieuse entre la DG Near, la DEVCO et le SEAE. Si la fracture politique et institutionnelle persiste, il ne faudra pas compter sur le PIE pour la compenser : cet instrument, l'un des rares théoriquement applicables à l'ensemble de l'Afrique, est encore sur sa rampe de lancement¹¹⁸ et repose sur deux piliers géographiques distincts pour son financement dans le cadre du FED.

Vu les divisions entre ses États membres et ses problèmes de coordination interne, on comprend pourquoi l'UE n'a guère encouragé ses partenaires africains à poursuivre une approche panafricaine dans les négociations sur l'après-Cotonou. Sur un plan formel, l'UE a donné aux ministres africains la possibilité d'adopter un avis commun lorsqu'elle a suspendu l'ouverture des négociations pour leur laisser le temps de dégager un consensus lors de leur réunion du 14 septembre 2018. En pratique, différents acteurs de l'UE auraient fait pression en coulisse pour que le cadre UE-ACP se prolonge.¹¹⁹ Hormis quelques déclarations de haut niveau, l'abandon de la structure familière des ACP n'a guère suscité l'enthousiasme, y compris dans les rangs de l'UE. Une fois encore, la dépendance au chemin emprunté l'a emporté.

¹¹⁵ Colombo (2018) p. 27.

¹¹⁶ Voyez Holland and Doidge (2012) p. 2.

¹¹⁷ Jones, De Groof and Kahiluoto (2018).

¹¹⁸ Voyez CE (2018d). Aucun décaissement n'a encore été effectué au moment où est rédigé cet article, bien qu'un premier accord de garantie ait été signé avec la Société néerlandaise de financement du développement (FMO) en décembre dernier, lors du Sommet de Vienne. Voyez CE - Coopération internationale et développement (2018). Vingt-sept autres programmes ont été sélectionnés, voyez UE (2018).

¹¹⁹ Africa Confidential (2018) Vol. 59, N. 21, p. 10.

7. Quelques remarques pour conclure

7.1. Relations extérieures UE-UA : on ne rompt pas avec le passé

Tout au long de l'année 2018 et jusqu'en 2019, diverses initiatives politiques, prises tant en Europe qu'en Afrique, ont donné l'impression qu'il fallait à tout prix avancer sur la question de l'approfondissement du partenariat politique entre les deux continents.

L'UE a beau multiplier les grandes déclarations favorables à une approche panafricaine, elle continue d'envoyer des messages contradictoires. Trois facteurs, au moins, expliquent ce double discours. Premièrement, l'UE continue d'appliquer plusieurs cadres politiques qui distinguent l'Afrique du Nord de l'Afrique subsaharienne. L'alliance – annoncée à contretemps et qui n'est pas une initiative autonome¹²⁰ puisque fondée sur les cadres politiques existants – n'a pas vocation à supprimer ce distinguo. Deuxièmement, on a le sentiment que l'agenda politique de l'UE, largement dicté par les préoccupations individuelles des États membres, se centre sur les questions de migration et de sécurité. Troisièmement, la coordination entre les États membres et entre les institutions de l'UE demeure problématique.

L'UA, pour sa part, est aussi une organisation aux multiples facettes, qui n'est pas davantage parvenue à fédérer ses membres, environ deux fois plus nombreux, autour des « négociations panafricaines », bien que ce soit l'un de ses objectifs politiques avoués. Le sommet de Nouakchott, tenu en juillet 2018, a réaffirmé la nécessité de considérer l'Afrique comme une seule entité dans les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne. Au cours de l'été 2018, plusieurs parties prenantes africaines ont envisagé de s'associer pour favoriser une approche panafricaine avec l'UE. Le 14 septembre 2018, le Conseil ministériel de l'UA s'est réuni pour voir comment concrétiser cette approche.¹²¹ La réunion n'ayant abouti à aucun résultat précis, on en est revenu aux bons vieux sentiers battus : aujourd'hui, le débat sur les relations UE-Afrique se tient essentiellement dans le cadre ACP, c'est-à-dire sans aucune représentation des États d'Afrique du Nord.

À l'instar de l'UE, on ne peut s'empêcher d'observer la tenue d'un double discours du côté africain (souvent en fonction de la voie ou de l'enceinte diplomatique). En théorie, l'UA aurait pu être à la barre des négociations Afrique-UE en obligeant ses membres à quitter le cadre ACP, ce qui aurait de facto eu pour effet de le vider de substance et de le remanier. Au cours de l'été 2018, certains analystes ont cru (sans doute un peu naïvement) qu'un tel tour de force diplomatique serait possible. Il n'en a rien été, faute de positions coordonnées entre les forums de l'UA et des ACP.

Le Sommet extraordinaire sur la réforme institutionnelle de l'UA convoqué à la mi-novembre 2018 n'a pas fondamentalement changé cette dynamique, pas plus que la 32^{ème} assemblée de l'UA tenue début 2019, où la Position commune africaine a été confirmée. Il est clair cependant qu'aux yeux de l'UA, le cadre ACP-UE n'est pas pertinent pour négocier les grands dossiers continentaux (migrations, commerce, paix et sécurité). En conséquence, l'UA n'enverra que des « experts-observateurs » aux négociations du protocole régional, sans y prendre une part active.¹²²

¹²⁰ European Union Newsroom (2018).

¹²¹ Carbone (2018).

¹²² Mimica, N. 2019. Discours prononcé par le Commissaire Neven Mimica devant l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. Bucarest, 18 mars 2019.

7.2. Pays d'Afrique du Nord : aucune raison de s'engouffrer dans la brèche

Les pays d'Afrique du Nord ont toutes les cartes en main pour jouer un rôle axial au sein d'un partenariat de continent à continent. Leur position géographique les place dans une position idéale pour « huiler » les rouages de la coopération entre l'UE et l'Afrique dans un grand nombre de dossiers, dont le commerce, les migrations et la sécurité. Pas si simple pour eux d'ignorer l'impulsion politique donnée aux plus hauts niveaux, tant en Afrique qu'en Europe, en faveur d'un partenariat approfondi et global entre l'Union européenne et l'Afrique.

À moyen et à long terme, la question de savoir si les pays nord-africains sont intéressés ou non par une approche de continent à continent gardera toute sa pertinence. Cette question est distincte de celle de l'intégration continentale en Afrique. La coopération sud-sud en Afrique pourrait être un autre facteur jouant en faveur d'un partenariat de continent à continent. C'est pourquoi on ne peut tout bonnement ignorer la position des pays nord-africains sur leur propre continent ; l'ECDPM a donc réalisé une étude spécifique sur la question.¹²³

Compte tenu des messages et pratiques contradictoires de l'UE et de l'UA, des tensions qui les tiraillent quant au cadre diplomatique approprié, les pays nord-africains ne veulent ni ne peuvent être le « chaînon manquant » d'une approche intercontinentale. Les points de vue diamétralement opposés des acteurs des deux continents nous confortent dans l'idée que les pays d'Afrique du Nord « regardent au nord et agissent au sud » pour défendre leurs propres intérêts politiques et économiques, sans chercher à faire partie d'un partenariat de continent à continent.¹²⁴

Bien qu'animés par des objectifs assez semblables (renforcer les liens avec l'Afrique subsaharienne tout en préservant les relations existantes avec l'UE), les pays nord-africains agissent chacun en fonction de leurs contextes et motivations propres. Ils ne se coordonnent donc pratiquement pas entre eux pour savoir s'ils doivent ou non soutenir l'idée – et si oui, comment – d'un partenariat continental telle qu'avancée par les plus hautes sphères politiques africaines et européennes. Ils sont attentistes, car ils veulent préserver le statu quo, au regard notamment des pratiques d'autres acteurs d'Europe et d'Afrique décrites ci-dessus. Vu cette double posture, il est peu probable qu'un cadre global de coopération intercontinentale UE-UA puisse, dans un avenir proche, constituer une alternative aux dynamiques existantes.

7.3. Quelques considérations pour l'avenir

La question la plus importante pour l'avenir est peut-être celle-ci : *dans quel cadre diplomatique une approche globale de continent à continent peut-elle être précisément définie ?* Comment façonner un nouveau partenariat global de continent à continent, au-delà du cadre ACP, capable « d'absorber » les politiques et cadres existants ? À ce jour, cette question est sans réponse, voire tout bonnement escamotée. C'est sans doute le nœud gordien à défaire de part et d'autre de la Méditerranée :

- La révision du partenariat Afrique-Europe ne peut aboutir qu'avec le soutien de la structure continentale (UA), des organismes régionaux et des États, et au prix d'une coordination entre eux, dans le respect des relations bilatérales existantes. Ceci suppose par ailleurs l'application du principe de « subsidiarité active », qui consiste à convenir de la meilleure formule d'attribution des tâches (qui doit faire quoi), au

¹²³ Groof de et al (2019).

¹²⁴ Ibid.

sein d'un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux.¹²⁵ Ce n'est qu'une fois ce cap franchi que l'UA pourra se voir confier, y compris par les États d'Afrique du Nord, un mandat clair et précis en vue de négocier un accord continental dans les domaines de l'aide, du commerce et de la coopération politique.

- Pour cette refonte complète des relations entre les deux continents, l'UE devra, elle aussi, négocier au nom de ses États membres. Mais un partenariat renouvelé de continent à continent touchera à des matières dites « communautaires » aussi bien qu'à des domaines de compétence des États membres, pour aboutir à un accord dit mixte qui devra dès lors recevoir l'aval du Conseil, de la Commission et du Parlement européen.
- Les pays d'Afrique du Nord ne sont pas demandeurs d'un processus visant à établir quelque cadre que ce soit au titre d'une construction ACP chargée de symboles et d'histoire. À l'évidence, et bien que l'UE ait invité les pays nord-africains à adhérer à ce partenariat, ce n'est pas par ce biais (pas plus que via le partenariat UE-Afrique) qu'une solution sera trouvée, sauf à ce que ce cadre fasse l'objet d'une refonte totale et à ce qu'il soit rebaptisé pour le débarrasser de sa lourde connotation post-coloniale, ce qui semble peu probable à l'heure actuelle.

Tant que ces grandes questions n'auront pas été résolues et que les doubles pratiques persisteront aux niveaux supranational (UE) et intergouvernemental (UA), les pays nord-africains s'en tiendront à une diplomatie politique et économique à deux visages, l'un montrant la volonté d'approfondir l'intégration africaine, l'autre le souci de maintenir et de renforcer les liens avec l'Europe. Cette double posture laisse peu de place à la négociation d'un large partenariat *intercontinental* dans les domaines du commerce, de l'aide ou de la coopération politique et n'est guère propice à des initiatives ou à une réflexion sur les voies et moyens de regrouper les cadres bilatéraux, régionaux et continentaux existants dans un seul cadre de gouvernance à plusieurs niveaux.

On sait pertinemment quelles peuvent être les conséquences de l'inaction sur les deux rives de la Méditerranée, en termes de coûts et d'opportunités manquées¹²⁶ : « *les deux options, soit la Forteresse Europe, soit l'Eurafrique, pourraient un jour devenir un choix entre déni et réalité* ». ¹²⁷ Compte tenu de l'évolution économique et démographique des deux continents, les dynamiques en jeu ne changeront probablement pas à court terme ; la question de la place des pays nord-africains dans les relations afro-européennes reviendra inévitablement sur le tapis – avec plus d'acuité encore – dans une ou deux générations, voire plus tôt. En attendant, « *il sera très difficile, voire impossible, de moderniser les relations Afrique-UE au sein du cadre ACP-UE* ». ¹²⁸

La fragmentation de l'architecture institutionnelle qui relie aujourd'hui les « deux continents cousins » induit des faiblesses qui ont amené certains commentateurs à préconiser un « recalibrage » de la coopération UE-Afrique du Nord.¹²⁹ Quelle que soit la perspective, il faut s'attendre à une rude bataille, que ce soit du côté de l'UA, de l'Afrique du Nord ou de l'UE. L'approche globale des relations UE-Afrique risque bien de rester aux abonnés absents pendant un certain temps, et même un temps certain, malgré les déclarations faites en grande pompe l'an passé, et cette année encore.

¹²⁵ À partir de 2019, les sommets de mi-année seront entièrement consacrés à la coordination intra-CER. La prochaine réunion de coordination, qui se tiendra cet été à Niamey ne devrait toutefois pas reprendre le fil de la Position commune et du sommet de Nouakchott.

¹²⁶ Vangelder (2018).

¹²⁷ The Economist (2018). Traduction libre.

¹²⁸ Medinilla and Bossuyt (2019).

¹²⁹ Voyez, par exemple, Ghafar (2017).

En attendant, place aux voies diplomatiques disponibles et aux bons vieux sentiers battus. Du côté africain, il faudrait suivre un processus bifide dans lequel l'UA serait tenue au courant et associée aux négociations avec l'UE.¹³⁰ Dans son allocution¹³¹ du 14 septembre 2018, Moussa Faki a déclaré qu'il devait être possible de concilier un accord panafricain avec l'Europe avec le chapeau commun aux pays ACP.¹³² Divers documents officiels suggèrent en outre que l'UA limitera sa participation aux négociations de l'accord post-Cotonou à un « apport technique » aux négociateurs africains qui y prendront part, sachant que les États nord-africains ne seront de toute façon pas liés par cet accord.¹³³

Les questions d'envergure continentale, comme le commerce, les migrations et la paix et la sécurité, seraient (également) négociées en dehors du cadre ACP.¹³⁴ L'UA semble donc croire que la voie ACP tournera court, car elle entend avoir la mainmise sur ces questions continentales, qui se jouent en effet de la distinction artificielle entre Afrique du Nord et Afrique subsaharienne. En occupant progressivement son siège à la table des négociations et en renégociant sa place dans le système mondial,¹³⁵ cette dynamique peut contribuer à assécher un peu plus la construction ACP, bien qu'on ne puisse tout bonnement pas ignorer cette dernière en tant que cadre de négociation.

Cette approche bifide où la communication reste limitée entre les deux voies (avec un simple « apport technique » de l'UA au Groupe ACP) n'est sans doute pas la solution idéale à court terme et ce, d'autant plus que certains débats de contenu vont se chevaucher. Ce n'est peut-être qu'une question de temps avant que le Groupe ACP et l'UE ne se rendent compte que l'UA doit être « la voix de l'Afrique ». En attendant, la diplomatie bifide fait obstacle à une démarche globale permettant de relever les défis transfrontaliers et de tirer parti des opportunités offertes par des « continents cousins » quasi destinés à s'unir. Quels que soient les avantages et les inconvénients de ce destin, l'Afrique du Nord en sera inévitablement le maillon.

¹³⁰ ISS (2018b).

¹³¹ Mahamat (2018).

¹³² Ibid. « *Je crois qu'il est parfaitement possible de trouver une formule qui permette de concilier l'impératif d'un instrument propre à l'Afrique négocié par une équipe purement africaine et le maintien d'un chapeau commun à l'Afrique et aux pays des Caraïbes et du Pacifique. Ce chapeau devrait rester au niveau de principes généraux, cependant que les aspects liés aux modalités, au financement et à d'autres détails pratiques seraient traités dans l'instrument relatif à l'Afrique.* »

¹³³ Dans le dossier.

¹³⁴ Voyez également Lala, (2018) p. 13 : « *au travers d'un partenariat stratégique avec l'UE, passant notamment par l'alignement des agendas en matière de paix et de sécurité, de migrations et de terrorisme, l'UA prend manifestement du galon sur la scène internationale* ». Traduction libre.

¹³⁵ Ibid, p. 6.

Bibliographie

- Abdel-Halim, A.M. 2018. *'New departures in Egypt's relations with sub-Saharan Africa'*, Great Insights magazine, Autumn 2018 (Vol. 7, issue 4). 7 November 2018. Maastricht.
- Abderrahim, T. 2017. [North Africa, Europe's Last Resort on Migration](#). Carnegie Endowment for International Peace website. 23 February 2017.
- Africa Confidential. 2018. [Who speaks for Africa?](#) 26 October 2018.
- African Manager. 2019. [Tunisia: Parliament approves country's accession to COMESA](#). AfricanManager online. 28 March 2019.
- Algérie Presse Service (APS). 2017. [L'Algérie, un partenaire important grâce à sa vision unie et indivisible du continent africain \(Louis Michel\)](#). 2 juillet 2017.
- Algérie Presse Service (APS). 2018a. [Sécurité régionale : L'Algérie et l'UE tiennent lundi à Alger un dialogue de haut niveau](#). 11 novembre 2018.
- Algérie Presse Service (APS). 2018b. [L'Algérie et l'UE déterminées à approfondir leurs relations](#). 13 novembre 2018.
- Ambassade de la République d'Afrique du Sud. Non daté [ACP Section](#).
- Assogbavi, D. 2019. [African Union Summit February 2019: What is on the Agenda?](#) 19 January 2019.
- BBC News. 2000. [Morocco's quest to be European](#). 3 April 2000.
- Boidin, J.-C. 2018. [Europe-Afrique: Quoi de neuf dans la nouvelle alliance proposée par le Président Juncker ?](#) Publié sur LinkedIn. 4 octobre 2018.
- Bozonnet, C. 2018. [Maroc : La seule politique migratoire cohérente de l'Europe, c'est mettre la pression sur les pays de transit](#). Site web du journal Le monde Afrique. 2 novembre 2018.
- Byiers, B. 2018. [International support for economic reform in Tunisia: can it work with the grain?](#) Great Insights magazine, Autumn 2018 (Vol. 7, issue 4). 7 November 2018. Maastricht.
- Byiers, B. and Tasnim Abderrahim. 2018. [Morocco's accession to ECOWAS: Building bridges or rocking the boat?](#) ECDPM blog. 19 February 2018. Maastricht.
- Carbone, M. 2018. [Caught between the ACP and the AU: Africa's relations with the European Union in a post-Cotonou Agreement context](#). South African Journal of International Affairs, Volume 25, 2018 - Issue 4: Broadening the debate on EU–Africa relations: Towards reciprocal approaches, pp. 481-496. 20 December 2018.
- Colombo, S. 2018. [A tale of several stories: EU-North Africa relations revisited](#). Great Insights magazine, Autumn 2018 (Vol. 7, issue 4). 7 November 2018. Maastricht.
- COMESA. 2018. [Tunisia, Somalia joins Comesa](#). 18 July 2018. Lusaka.
- Commission de l'Union africaine (CUA). 2015. [Agenda 2063 L'Afrique que nous voulons](#). Avril 2015. Addis-Abeba.
- Commission des Communautés européennes. 1997. [Recommandation de position commune du Conseil concernant l'approbation du protocole relatif à l'adhésion de la République d'Afrique du Sud à la quatrième Convention ACP-UE telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995](#). 12 mars 1997. Bruxelles.
- Commission européenne (CE) – Coopération internationale et développement. (Non daté) [Pan-African Programme](#).

- Commission européenne (CE). 1998. [Accord d'association entre l'UE et la Tunisie](#). 30 mars 1998.
- Commission européenne (CE). 2000. [Accord d'association entre l'UE et le Maroc](#). 18 mars 2000.
- Commission européenne (CE). 2015. [Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Réexamen de la politique européenne de voisinage](#). 18 novembre 2015. Bruxelles.
- Commission européenne (CE). 2016. [Communication conjointe. Un partenariat renouvelé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique](#). 22 novembre 2016.
- Commission européenne (CE). 2007. [Stratégie commune Afrique-UE](#).
- Commission européenne (CE). 2017. [Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique](#). 12 décembre 2017. Strasbourg.
- Commission européenne (CE). 2018a. [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale](#). COM(2018) 460 final. 14 juin 2018. Bruxelles.
- Commission européenne (CE). 2018b. [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Communication relative à une nouvelle alliance Afrique – Europe pour un investissement et des emplois durables: hisser notre partenariat pour l'investissement et l'emploi au niveau supérieur](#). COM(2018) 643 final. 12 septembre 2018. Bruxelles.
- Commission européenne (CE). 2018c. [Africa-EU Relations: From Abidjan to Post-Cotonou](#). Infographic by International Cooperation and Development. 18 December 2018. Brussels.
- Commission européenne (CE). 2018d. [Alliance Afrique-Europe: démarrage des premiers projets trois mois à peine après le lancement](#). 18 décembre 2018. Bruxelles.
- Commission européenne (CE). Non daté [Accord d'association entre l'UE et l'Égypte](#).
- Conseil de l'Union européenne. 2018. [Directives de négociation en vue d'un accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les pays du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part](#). 21 juin 2018. Bruxelles.
- Coopération internationale allemande (GIZ). 2017. [Porte d'accès aux marchés africains](#). Novembre 2017.
- Délégation de l'Union européenne en Mauritanie. 2018. [L'Afrique comme une seule entité : Programme panafricain 2014-2017](#). 1^{er} août 2018.
- ECDPM. 2012. [Differentiation in ACP-EU Cooperation](#). Discussion Paper 134. Maastricht.
- Egypt Today. 2018. [House condemns European Parliament's report on human rights situation in Egypt](#). 23 December 2018.
- European Union Newsroom. 2018. [Factsheet: Political negotiations on a new ACP-EU Partnership to start today in New York](#). 28 September 2018.
- Fabiani, R. 2018. [Morocco's difficult path to ECOWAS membership](#). Carnegie Endowment for International Peace website. 28 March 2018.
- France 24. 2018. ['No strings attached' to Africa investment, says China's Xi](#). 3 September 2018.
- Groof de, E and A. Sherriff. 2019. [Who's interested in the EU's open invitation to join a post-Cotonou Agreement?](#) ECDPM Talking Points blog. 29 March 2019.
- Groof de, E., D. Djinnit and A. Medinilla. 2018 [A crucial week for Africa and Europe beyond 2040](#). ECDPM briefing note 105. 10 September 2018. Maastricht.

- Groof, de. E, J. Bossuyt, T. Abderrahim & D. Djinnit. 2019. [Looking north and moving south: Little enthusiasm for a continent-to-continent approach](#). North Africa's double pursuit – Part 1. Discussion paper 238. 28 January 2019.
- Groof, de. E. and J. Bossuyt. 2019. [Mixed messages from Europe and Africa stand in the way of an intercontinental deal](#). North Africa's double pursuit – Part 2. Discussion paper 239. 4 February 2019.
- Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Groupe ACP). 2018. [Mandat de négociation ACP sur un accord de partenariat post-Cotonou avec l'Union européenne](#). 30 mai 2018. Lomé.
- Herrero, A., A. Sherriff, M. Di Ciommo and S. Thijssen. 2018. [How to spend €89.2 billion – Early developments in international cooperation programming](#). ECDPM Discussion Paper 235. November 2018. Maastricht.
- Holland, M. and M. Doidge. 2012. [Development Policy of the European Union](#). Palgrave Macmillan. 22 February 2012.
- Huffpost. 2017. [« Bientôt une ligne maritime directe reliant la Tunisie à l'Afrique », annonce le ministre de l'industrie et du commerce Zied Laâdhari](#). 28 juillet 2017.
- Institute for Security Studies (ISS). 2018. [The slow pace of 'changing mindsets' on AU reform](#). 7 December 2018.
- Jaidi, L. and Ivan Martin. 2018. [Le partenariat Afrique-Europe en quête de sens](#). OCP Policy center. Rabat.
- Jones, A. L. Tadesse and P. Apiko. 2019. [Continental drifts in a multipolar worlds](#). Challenges for Africa-Europe relations in 2019. 14 January 2019. ECDPM: Maastricht.
- Jones, A., E. de Groof and J. Kahiluoto. 2018. [Governing a new broad instrument for EU external action: The ins and outs of the institutional power struggle](#). December 2018. ECDPM Briefing Note 107. Maastricht.
- Kagame, H.E. P. 2017. [The imperative to strengthen our Union](#). 29 January 2017.
- Knaepen, H. and B. Byiers. 2017. [The Nile Basin Initiative: Balancing historical rights, national needs and regional interests](#). ECDPM policy brief, December 2017. Brussels.
- Lahlou, M. 2018. [Morocco and Algeria in European migration policies](#). ECDPM Great Insights magazine, Autumn 2018 (volume 7, issue 4). 7 November 2018. Maastricht.
- Lala, F. 2018. [Africa in the changing global order: does African agency matter in global politics?](#) United Nations University (UNU-CRIS) working paper series W-2018/8. Bruges.
- Le Matin. 2019. [L'Observatoire africain des migrations de Rabat sera bientôt opérationnel - Ouagadougou](#). 14 février 2019.
- Lopes, C. 2018. [Africa has a historic opportunity to change its relationship with Europe](#). 9 July 2018. The New Times.
- Mahamat, S.E. Moussa Faki. 2018. [Allocution du Président de la CUA, S.E. Moussa Faki Mahamat, à la réunion extraordinaire du Conseil exécutif élargie aux ministres chargés des ACP et/ou des relations avec l'Union européenne sur la négociation d'un nouvel accord de coopération post-2020](#). 14 septembre 2018. Union africaine. Éthiopie.
- Medinilla, A. 2018. [African river basin organisations: From best practice to best fit](#). ECDPM discussion paper 236. 3 December 2018.
- Medinilla, A. and J. Bossuyt. 2019. [Africa-EU relations and post-Cotonou: African collective action or further fragmentation of partnerships?](#) Briefing note 110. March 2019.
- Ministres des affaires étrangères de l'Union européenne et de l'Union africaine (UE & UA). 2019. [Communiqué conjoint](#). 21-22 janvier 2019. Bruxelles.

- Moran, J. 2018. [*Does 'the economy, stupid' still apply in North Africa?*](#). ECDPM Great Insights magazine, Autumn 2018 (volume 7, issue 4). 7 November 2018. Maastricht.
- Moubarack LO. 2016. [*Relations Maroc-Afrique subsaharienne : quel bilan pour les 15 dernières années ?*](#) OCP Policy Center Research Paper. Novembre 2016. Rabat.
- Mucchi, V. 2019. [*Ambassador Mirjam Blaak: 'What we would like to achieve with the European Union is trade instead of aid'*](#). 22 January 2019. ECDPM. Brussels.
- Murithi, T. 2012. [*Briefing: The African Union at Ten: An appraisal*](#). African Affairs - Volume 111, Issue 445, page 662-669. October 2012.
- Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique (UNECA). 2017. [*L'industrialisation grâce au commerce en Afrique du Nord dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale et des méga-accords commerciaux*](#). Septembre 2017.
- Nickels, B. 2014. [*Algeria's Role in African Security*](#). Carnegie Endowment for International Peace website. 3 April 2014.
- Organisation internationale pour les migrations (OIM). Non daté. [*IOM, African Union and Partners commit to enhancing labour mobility in Africa with USD 9 million Swedish grant*](#).
- Ouamara, R. 2018. [*Blocage des importations : les partenaires commerciaux de l'Algérie inquiets*](#). Site web de TSA. 1^{er} mars 2018.
- Parlement européen (PE). 2017. [*The Joint Africa-EU Strategy*](#). Novembre 2017. Bruxelles.
- République algérienne démocratique et populaire – Ministère des affaires étrangères. 2019. [*L'Algérie et l'Afrique du Sud signent une feuille de route pour renforcer la coopération économique et commerciale*](#). 14 janvier 2019.
- République algérienne démocratique et populaire. 2018. [*Statistiques du commerce extérieur de l'Algérie \(période: sept premiers mois 2018\)*](#).
- République algérienne démocratique et populaire. 2019. [*Activités du ministre – Réunions et visites de travail*](#). 9 Janvier 2019.
- République arabe d'Égypte, Ministère des affaires étrangères. 2018. [*Statement by the Arab Republic of Egypt at the 8th Meeting of the Egypt-EU Association Council*](#). 20 December 2018. Brussels.
- République arabe d'Égypte, Ministère des affaires étrangères. Non daté. [*Egypt in Africa*](#). Non daté
- Royaume du Maroc, Ministère de la Culture et de la communication. 2018. [*Les discours du Roi – SM le Roi adresse un message au 30^{ème} sommet de l'Union africaine \(UA\)*](#). 29 janvier 2018.
- Royaume du Maroc, Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale. Non daté [*Morocco-Africa: Strengthening historic relations*](#). Non daté
- Service européen pour l'action extérieure (SEAE). 2002. [*Summary of Treaty*](#).
- The Economist. 2018. [*Why Europe should focus on its growing interdependence with Africa*](#). 20 September 2018.
- TRALAC. 2018. [*Ratification of the COMESA-EAC-SADC Tripartite Free Trade Area \(TFTA\)*](#). Présentation PowerPoint faite au comité en charge du commerce et de l'industrie. 13 juin 2018.
- Tunis 24-7. 2016. [*S03 Episode 42*](#). Youtube. 15 novembre 2016.
- Union africaine (UA). 2000. [*Sommet Afrique-Europe sous l'égide de l'OUA et de l'UE – Déclaration du Caire*](#). 3-4 avril 2000. Le Caire.

- Union africaine (UA). 2018a. [*Indication of legal instruments to be signed at the 10th extraordinary session of the assembly on the launch of the AFCFTA*](#). March 2018.
- Union africaine (UA). 2018b. [*Décisions de la 18^{ème} session extraordinaire du Conseil exécutif*](#). 19 mars 2018. Kigala, Rwanda.
- Union africaine (UA). 2018c. [*Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé et Plan d'action \(2018-2030\)*](#). Mai 2018. Addis-Abeba.
- Union africaine (UA). 2018d. [*Press Release: The African Union Executive Council adopts the African Common Position for Negotiations of a new cooperation agreement with the European Union*](#). 27 March 2018. Addis Ababa.
- Union européenne (UE). 2018. [*Summaries of the EU External Investment Plan Guarantees*](#). 18 December 2018. Brussels.
- Vangelder, J. 2018. [*Afrika: het beloftevolle continent achter het migratiepact van Marrakesh*](#). Site web de Trends Knack. 5 décembre 2018.
- Woolfrey, S. and P. Apiko. 2019. [*The African Continental Free Trade Area: The hard work starts now*](#). ECDPM Talking Points blog. 15 February 2015.

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Outre le soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM (les Pays-Bas, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède et la Suisse), cette publication a bénéficié principalement du financement du Ministère des Affaires Étrangères du Danemark.

ISSN1571-7577

ecdpm

Au service des politiques efficaces

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447