

Union africaine – Union européenne : Comment rendre la coopération plus efficace et plus avantageuse ?

René N'Guettia Kouassi

Sommaire

Considérer l'Afrique comme un continent mature et ensevelir les clichés de son passé avec l'Europe doivent constituer l'ADN de la nouvelle démarche de l'Europe à l'égard de l'Afrique.

Les engagements européens en Afrique dans le cadre de multiples accords peuvent constituer des réponses à certains défis sous la forme de retours sur investissements. Mais à la seule condition que l'UE apporte des réponses appropriées aux préalables contenus dans les développements qui vont suivre.

La dynamique de l'intégration africaine aux niveaux régional et continental doit véhiculer, voire porter tout le contenu des relations avec l'Europe. Pour ce faire une mutation profonde s'impose dans le comportement des pays à l'égard des partenaires européens.

Introduction

Depuis de longue date l'Europe entretient des relations avec l'Afrique par l'entremise de plusieurs accords internationaux dont l'essentiel se structure autour des Conventions de Yaoundé, des Accords de Lomé et de l'Accord de Cotonou. Chacun d'eux était doté d'objectifs, de programmes d'activités et d'enveloppes de financement sur la période de sa durée de vie. À la veille du 5^{ème} Sommet Union africaine - Union européenne qui aura, entre autres, à examiner la nouvelle dynamique à insuffler à la coopération séculaire entre les deux continents, de nombreux questionnements surgissent. Au nombre de ceux-ci figurent principalement ceux qui vont suivre. Ces accords ont-ils généré les résultats escomptés ? En d'autres termes ont-ils produit les résultats pour lesquels ils ont été institués ? S'est-on posé les bonnes questions ? A-t-on proposé aux questions posées de bonnes réponses ? Quels sont les acquis à conserver dans le futur ? Quelles sont les difficultés à éviter pour rendre plus efficace et dynamique la coopération Union africaine - Union européenne ? Toutes ces interrogations (la liste n'est pas complète) méritent que des réponses claires leur soient apportées pour permettre à la coopération Union africaine - Union européenne de retrouver toutes ses lettres de noblesse dans la galaxie des partenariats que connaît actuellement le monde contemporain.

Notre analyse traitera volontairement plusieurs aspects de cette problématique pour se focaliser essentiellement sur les attitudes à changer dans le futur immédiat pour donner plus d'oxygène et d'énergie à cette coopération afin de lui permettre de procurer satisfaction aux populations africaine et européenne. Ainsi nous mettrons en lumière ce que chaque continent doit opérer comme changement en son sein tout en soulignant les points qui leur sont communs et qui méritent, par conséquent, des solutions communes.

L'Europe : ressources limitées pour plusieurs enjeux

Aujourd'hui c'est un secret de polichinelle que l'énergie des instances européennes est absorbée par plusieurs enjeux. La crise financière et économique des années 2007-2008, doublée de la crise de la dette grecque, a mis à mal la construction européenne. Ainsi le doute sur l'avenir de l'euro et la solidité de la zone euro s'est amplifié crescendo ; ce qui a ajouté de l'eau au moulin des eurosceptiques. Le Brexit qui a suivi a renforcé l'euroscepticisme pour faire le lit du populisme de tout acabit. Aujourd'hui donc l'Europe doute du succès de sa construction qui était pourtant considérée à travers le monde comme un modèle à émuler. Les dirigeants européens sont en plein doute quant à la voie à emprunter pour redonner espoir à leurs peuples. Pour ce faire l'Europe doit retrouver le chemin de la croissance, en éloignant ses économies des rives de la déflation, pour apporter une réponse efficace et durable au chômage de masse qui est le lot quotidien de sa jeunesse. Aussi doit-elle se doter (pour ce qui est de la zone euro) d'institutions financières et bancaires capables de répondre aux crises exogènes et endogènes de tout genre.

Au doute qui s'est emparé de la construction européenne, se sont ajoutées les crises migratoire et sécuritaire. L'Europe fait face à une migration aux causes et aux origines diverses. Comment endiguer de tels flux migratoires dont les tragédies qui en découlent restent difficilement supportables par son opinion publique ? Que faut-il choisir entre le communautarisme et le multiculturalisme pour intégrer les migrants déjà présents dans les pays européens ? Quelle politique faut-il développer avec les pays d'origine des migrants et les pays de transit pour éradiquer la migration clandestine, voire irrégulière ?

À cet autre défi à plusieurs inconnues, vient se greffer la crise sécuritaire qui lui semble intimement liées. Aujourd'hui aucun pays européen n'est exclu du champ d'action des terroristes. Ils frappent partout là où ils veulent et quand ils veulent. Les Européens dans leur quasi-majorité semblent vivre dans une totale insécurité. Ce sentiment largement partagé, fait fleurir l'idéologie souverainiste, qui invite au repli sur soi, voire à l'autarcie avec comme manifestation principale la fermeture des frontières. Ici encore des questions apparaissent. Comment éradiquer le terrorisme dans toutes ses dimensions ? L'étouffer dans l'œuf là où il peut naître ? Quelle politique pour neutraliser les radicalisés ? Quelle politique de prévention faut-il mettre en place pour mettre les jeunes européens à l'abri de toutes velléités terroristes ? Tout cela fait appel à des ressources financières abyssales qui ne sont peut-être pas à la portée de l'Europe.

Un autre enjeu, et non des moindres, réside dans la défense européenne. Cette question se pose aujourd'hui avec plus d'acuité avec l'arrivée de Donald Trump à la Maison Blanche. L'Europe doit développer son propre arsenal de défense qui soit autonome à celui de l'OTAN. Pour y parvenir les pays sont invités à accroître la part de leur PIB consacrée à la défense. En ont-ils les moyens ? Et cela ne porte-t-il pas, en son sein, les germes de déstabilisation des équilibres militaires mis en place après la deuxième guerre mondiale ?

Par ailleurs, il est à retenir qu'en sus des enjeux qui lui sont endogènes, l'Europe pour maintenir sa grandeur dans le monde a noué des partenariats spécifiques avec le reste du monde. Ceux qui sont avec les espaces en développement comme l'Afrique exigent des moyens financiers colossaux pour accompagner la mise en œuvre des projets de développement qu'ils portent. L'Europe en a-t-elle les moyens ? Peut-elle déshabiller Pierre en Europe pour habiller Paul en Afrique ? Son opinion publique trop marquée par les tragédies du chômage est-elle prête à accueillir une telle démarche ?

Les mutations qui s'imposent à l'Europe pour rendre sa coopération bénéfique à l'Afrique

Nous venons de voir que l'Europe fait face à de nombreux défis qui lui sont endogènes. La plupart d'entre eux sont hors de portée de la seule Europe. Ses engagements en Afrique dans le cadre de multiples accords peuvent constituer des réponses à certains de ces défis sous la forme de retours sur investissements. Mais à la seule condition que l'UE apporte des réponses appropriées aux préalables contenus dans les développements qui vont suivre.

Rompre avec une politique extérieure bicéphale

Aujourd'hui l'Union européenne dispose d'une politique extérieure à deux têtes vis-à-vis de l'Afrique : des politiques bilatérales au nombre de 27 et une politique communautaire savamment pilotée par la Commission de l'UE.

Chaque pays membre a sa politique étrangère en Afrique et spécifique à chaque pays africain. Ces politiques jouissent de contenus divers et variés qui répondent aux intérêts du pays initiateur. En plus de cela il y a la politique de l'Union européenne que conduit habilement la Commission en Afrique. Mais dans la plupart des cas ces politiques entrent en conflit au lieu de coexister pacifiquement. Ainsi par rapport à un même sujet, il arrive que l'Afrique reçoive deux messages aux contenus différents et en contradiction. Tout porte à croire que l'Europe a du mal à s'émanciper de ses relations bilatérales asymétriques avec l'Afrique. Une telle situation est de nature à rendre inefficace la politique européenne qu'elle soit bilatérale ou communautaire du fait de l'éparpillement des efforts et de la dualité des messages. L'art ici consiste pour l'Union européenne de coordonner et d'harmoniser en amont (en Europe) ses nombreuses politiques destinées avant de les offrir en aval (en Afrique). Ce qui permettra d'éviter les duplications, et les contradictions de nature à affecter l'image de l'Europe auprès des populations africaines. Car une telle démarche est opposée à une synergie d'action pour favoriser la conception et la mise en œuvre des projets intégrateurs en Afrique.

S'émanciper des clichés négatifs du passé

En Afrique le sentiment largement diffusé et partagé est que l'Europe regarde toujours l'Afrique à travers les lunettes des temps coloniaux, et même au-delà, à travers celles des trois siècles de l'esclavage. Ce regard ringard a pour corollaire le peu de considération que les Européens ont à l'égard des Africains. Et cela a un effet négatif transversal sur la mise en œuvre de tous les accords que l'Europe noue avec l'Afrique. Les manifestations d'une telle attitude sont légion. Les ambassadeurs ou directeurs européens assis à la place de leurs chefs d'État et de gouvernement à l'occasion des sommets Union africaine - Union européenne ; la constante tendance de l'Europe à imposer ses vues dans les négociations au nom du principe, non avoué, de la main qui donne est au-dessus de celle qui reçoit ; les images dégradantes sur l'Afrique abondamment présentées dans les médias européens ; le traitement des Africains par des jeunes Européens sans connaissance approfondie des Africains et de leur culture ; le maintien et le raffinement des pratiques antérieures en dépit de l'adoption de la Stratégie conjointe de Afrique-UE (2007) invitant à traiter l'Afrique comme une seule entité etc.

Aussi continue-t-on en Europe de traiter l'Afrique comme un continent qui se trouve toujours dans l'antichambre de la maturité. Dernière manifestation en date c'est l'adoption, par l'Europe, d'un plan d'investissement destiné à l'Afrique, sans que celui-ci ne fasse l'objet d'une discussion profonde préalable avec les Africains. Ainsi, comme le dirait l'autre, l'Europe se comporte comme un architecte qui se propose d'aménager la « maison Afrique » pour permettre aux Africains d'y vivre décemment. C'est une géniale initiative qui est à saluer. Mais là où le bât blesse, c'est que les Africains en sont informés lorsque l'architecte, bon samaritain ou encore philanthrope frappe à la porte de la « maison Afrique » muni de tous ses équipements pour passer à l'action. Or un proverbe africain suggère que « celui qui ne dort pas dans une maison est ignorant des endroits qui coulent lorsqu'il pleut ». Cette métaphore met en lumière les incohérences persistantes de la démarche européenne vis-à-vis de l'Afrique. L'on ne doit donc pas être surpris lorsque les fruits ne répondent pas, massivement, très peu ou pas du tout, présents au rendez-vous des fleurs.

Considérer l'Afrique comme un continent mature et ensevelir les clichés de son passé avec l'Europe doivent constituer l'ADN de la nouvelle démarche de l'Europe à l'égard de l'Afrique.

Eviter les recyclages permanents de financement

Les enveloppes financières que l'Europe destine à l'Afrique sont nombreuses et portent sur des domaines variés. Tout le monde est unanime à reconnaître cet effort que déploie l'Union européenne pour aider à soustraire l'Afrique à la pauvreté et à la misère. Mais cette unanimité disparaît lorsqu'il s'agit d'apprécier les politiques, voire l'effectivité des décaissements des enveloppes allouées et de l'optimalité et la rationalité de leur usage. Les Programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR) ainsi que de

nombreux autres programmes souffrent de la lenteur de leur décaissement du fait des raisons non encore élucidées et que les Africains éprouvent des difficultés à appréhender. En conséquence, une succession d'enveloppes non utilisées sont l'objet de recyclages permanents donnant l'impression de l'attachement affirmé et constamment renouvelé de l'Europe à l'Afrique. Les recyclages constants qui donnent l'impression de *new money* ne sont pas la solution à la problématique du financement de l'Afrique. Ceux-ci conduisent une certaine opinion africaine à conclure à l'inefficacité constante de l'aide européenne à l'Afrique. La tiédeur ou le rythme extrêmement lent, voire compliqué des décaissements laisse développer ou répandre l'opinion que l'Europe le fait sciemment pour une simple raison : « contrôler le développement de l'Afrique, comme l'on peut contrôler la croissance d'une jeune plante (avec des techniques d'arrosage ou d'utilisation d'engrais bien adaptés) pour éviter la naissance d'un espace économique et politique intègre et épanoui qui lui soit demain un redoutable concurrent ou adversaire ».

Adapter la gouvernance de la coopération aux réalités africaines

Le sommet du Caire (2000) qui a dépoussiéré les relations Union africaine - Union européenne en adoptant de nouvelles attitudes a mis en place un cadre de gouvernance approprié. Ainsi entre deux sommets les cadres suivants étaient organisés pour entretenir techniquement et politiquement les relations Union africaine - Union européenne. Il s'agit de la réunion des hauts fonctionnaires et la conférence ministérielle (la bi-ministérielle). À l'intérieur de ces deux cadres les participants donnaient vie à la coopération. À cette fin l'Afrique, tout comme l'Europe a mis en place un dispositif domestique pour suivre l'évolution du nouveau dialogue né au Caire. Mais à la surprise générale de l'Afrique, sans discussion approfondie entre partenaires, l'Europe impose une autre structure de gouvernance autour des troïkas qui, pour elle, est en parfaite harmonie avec sa propre évolution. Les deux troïkas devaient se rencontrer aux niveaux des hauts fonctionnaires, des ambassadeurs et des ministres. Dans la pratique il s'est dégagé et propagé le sentiment que les pays composants les troïkas avaient tendance à s'approprier, voire à nationaliser le dossier Union africaine - Union européenne du fait la non fluidité de l'information dont ils faisaient preuve. Chemin faisant l'Union européenne adopte le traité de Lisbonne avec de nouvelles dimensions structurelles. En conséquence l'Union européenne propose à l'Afrique une autre architecture de gouvernance qui immerge totalement le dialogue Union africaine - Union européenne. Aujourd'hui entre les deux sommets, aucune autre instance ne se réunit. La task force conjointe est éteinte. La réunion « Commission to Commission » qui est sensée entretenir la flamme de la coopération a du plomb dans l'aile. Le forum économique suppose remplacer la task force n'a toujours pas tenu sa première rencontre. Bref, les changements de structures de gouvernance imposés par l'UE en rapport avec l'évolution de ses propres organes, sans consultation préalable approfondie avec la partie africaine, ont fini par ringardiser la coopération Union africaine - Union européenne.

Somme toute, la coopération Union africaine - Union européenne mérite qu'on lui associe une gouvernance mutuellement consentie et qui réponde aux exigences du monde moderne. Une telle gouvernance œuvrera, à impulser de nouvelles dynamiques aux relations UA-UE au nombre desquelles figure la revalorisation du niveau politique du dialogue entre les deux parties.

Multiplier et orienter les investissements européens vers les secteurs productifs africains

De nos jours tout le monde est unanime à reconnaître l'immensité, à tout point de vue, du fossé qui existe entre l'Afrique et l'Europe. Pour combler ce fossé grandissant, voire pour rattraper son retard vis-à-vis de l'Europe, l'Afrique doit opérer de profondes mutations en son sein, et surtout réussir la transformation structurelle de ses économies. Dans ce processus de transformation, la coopération avec l'Europe peut être mise à contribution de manière significative. Cet effort consistera, pour les leaders de l'UE, à inviter le secteur privé européen à investir massivement en Afrique par le biais des PME/PMI ou les entreprises à taille intermédiaire (ETI). Ces investissements européens, nouvelles générations, pourraient prendre d'assaut toutes les sphères constitutives d'une économie moderne par le truchement des canaux suivants : Investissements directs ; investissements de portefeuille ; capital-Investissement, ou d'autres voies innovantes d'Investissements. Ici une approche orientée vers les projets serait la mieux adaptée. En d'autres termes l'Union européenne miserait, en accord avec les partenaires africains, sur un nombre déterminé de projets orientés vers la satisfaction des besoins à mettre en œuvre dans la période d'entre deux sommets. Ce serait des projets dont les impacts sur le niveau de vie des populations africaines et européennes sont visibles et mesurables. Ici les critères de sélection des projets devraient se fonder sur

leur impact régional ou sous-régional, les intérêts des partenaires, leur capacité pour l'émergence du développement durable, la soutenabilité de leur financement, le niveau de leur maturation, etc. Une telle démarche est de nature à rendre plus concrètes et plus visibles aux yeux des citoyens des deux continents.

Enfin, il est temps, grand temps que les opérateurs, voire les acteurs économiques européens cessent de regarder l'Afrique comme un continent à risque, pour y orienter pas les capitaux ou les investissements de long terme dont elle a besoin. L'Afrique ne doit plus être considérée comme le terreau des investissements de court terme ou des capitaux dits flottants que l'on peut rapatrier aisément au moindre bruit d'instabilité. Cette tendance persistante qui consistait à investir « sur la pointe des pieds » a fait que les acteurs économiques européens ne parviennent toujours pas à capter ou à fidéliser la classe moyenne montante africaine à l'égard de leur production ou de leurs marques. Le soutien à la mise en œuvre des projets et programmes intégrateurs de l'Afrique devait être du cœur de la nouvelle coopération européenne avec l'Afrique. Investir massivement dans le développement de l'Afrique c'est contribuer à extraire les populations africaines de la pauvreté et de la misère, et de facto, c'est de les mettre à l'abri de toutes velléités tribalistes, voire ethnocentriques porteuses d'ingrédients potentiels d'instabilité de tout acabit. Le plan Marshall de l'Allemagne destiné à l'Afrique va dans le bon sens. Pour plus d'impact, il doit être porté par les PME/PMI et les ETI allemandes et s'orienter vers tous les secteurs d'activité.

Hier, le plan Marshall d'un montant d'environ 13 milliards de dollars a aidé les pays d'Europe occidentale à réhabiliter leurs infrastructures au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Aujourd'hui, l'Europe qui reste fortement et solidement attachée à l'Afrique du fait, entre autres, des affinités culturelles et linguistiques, et surtout du fait de la proximité géographique des deux continents (seulement 12 kilomètres les séparent) ; et qui plus est plus nantie de tout point de vue, a l'obligation morale d'accompagner l'Afrique dans sa transformation économique et politique. Car, il est de plus en plus difficile à comprendre que l'Afrique ne bénéficie pas encore, de ce que les économistes appellent, les externalités positives du fait de sa proximité géographique avec l'Europe. D'un autre point de vue, les tentatives européennes à accompagner l'Afrique à accéder à l'opulence, peuvent être perçues comme des solutions à la crise économique et sociale aiguë qui caractérise l'Europe. Aider donc l'Afrique à se transformer profondément en investissant massivement dans les projets à grande valeur ajoutée doit, aujourd'hui constituer le cheval de bataille de la coopération européenne. Cela s'appelle un changement de paradigme qui, à terme, s'avérera « gagnant-gagnant » pour les populations de deux continents. Persister dans ce qui se fait aujourd'hui, c'est ignorer les réalités du moment et s'affirmer dans une voie sans issue qui servira, sans nul doute, de prétexte à s'éloigner du partenariat avec l'Europe qui pourtant promettait de lendemains meilleurs. Pour coller à l'actualité, l'Afrique peut même offrir à l'Europe des solutions alternatives crédibles en énergie toutes sources confondues.

Clarifier la cohabitation des politiques UA-UE et ACP-UE

De prime à bord, il convient de noter que les deux ensembles ne connaissent pas la même réalité géographique. UA-UE porte sur l'Afrique tout entière ; alors que ACP-UE c'est l'Afrique déduite de l'espace géographique maghrébin. Pour le dernier cas l'UE est reliée à ces deux ensembles qu'elle a détachés de l'Afrique par des cadres spécifiques de coopération. La réalité est que cette démarche européenne porte préjudice à l'efficacité et à l'harmonie de la stratégie conjointe adoptée en 2007 à Lisbonne dans le cadre de la coopération UA-UE qui tient son 5^{ème} Sommet à Abidjan les 29 et 30 Novembre 2017. D'autre part, l'exécution des Accords de Cotonou, symbolisés par le cadre de coopération ACP-UE, se trouve structurellement handicapée pour des raisons, souvent décriées par la partie africaine, parmi lesquelles figurent principalement les APE. Ainsi le maintien de ces deux instruments destinés au même espace géographique qu'est l'Afrique porte indubitablement en son sein des ingrédients d'inefficacité et de dysfonctionnement difficiles à maîtriser. Que faire ? Faut-il ou non rationaliser les deux instruments en supprimant l'un au profit de l'autre ? La stratégie Afrique-UE conjointe de Lisbonne comporte un principe cardinal invitant à traiter l'Afrique comme une seule entité. Ce principe n'est-il pas une invitation à sacrifier ACP-UE sur l'autel du nouveau cadre de coopération UA-UE qui remonte au sommet du Caire en 2000 ? Quel est le coût à payer si l'on devrait en arriver là ? Le montant du coût du divorce effraie-t-il ? Faut-il s'engluier dans un mauvais mariage pour éviter de payer ce coût ? En tout cas, les négociations en cours sur le futur de l'Accord de Cotonou après 2020 doivent prendre en compte cette préoccupation majeure. Un seul instrument et non deux, revêt l'avantage d'apporter plus d'harmonie, plus d'efficacité, plus de visibilité et plus de dynamisme à la coopération UA-UE en lui permettant de concrétiser les potentialités abyssales dont elle regorge.

L'Afrique : comment aider l'Europe à l'aider ?

Il est une vérité évidente que l'Afrique est reliée à l'Europe par des événements historiques majeurs marqués principalement par l'esclavage (environ 3 siècles) et la colonisation (environ 1 siècle). Le dernier s'est accompagné de l'introduction en Afrique des langues et religions d'origine européenne qui y sont, à certains endroits, devenues officielles. Aujourd'hui l'Afrique indépendante entretient dans sa quasi-totalité des affinités linguistiques et même religieuses avec l'Europe. Les économies africaines sont, jusqu'à ce jour, largement et structurellement tributaires des économies européennes. Et depuis les Conventions de Yaoundé, l'Europe, à travers une variété d'accords internationaux ou bilatéraux, a cherché à accompagner l'Afrique dans son processus de croissance et de développement. L'Europe est ainsi considérée comme le premier partenaire historique, étant entendu que c'est aux encablures des années 2000 que l'Afrique tente de diversifier ou d'approfondir ses partenariats avec les autres régions du monde. L'arrivée du Président O.A. Konaré à la tête de la Commission de l'UA en 2003 a amplifié cette tendance. L'Europe a joué dans le passé et joue encore, de nos jours, un rôle central dans l'épanouissement du continent africain. Son soutien massif, consistant et varié aux opérations du maintien de la paix en Afrique en est une preuve assez éloquentes et édifiante. Oui l'Europe fait assez pour l'Afrique. Mais à la réalité des résultats visibles sur le terrain, l'on a comme l'impression que les efforts européens sont encore insignifiants. Ici certains milieux africains argumentent, non sans raison, que la coopération Afrique-Chine est plus visible aux yeux des populations africaines ; alors que celle-ci est plus récente en âge. Ici donc les questions principales que l'on est en droit de se poser sont les suivantes :

Qu'est-ce que l'Afrique doit-elle faire pour tirer profit des opportunités que lui offre sa coopération avec l'Europe ? Quelle nouvelle approche faut-il adopter ? Quels changements faut-il opérer dans la gouvernance de l'aide européenne pour la rendre plus efficace ? Nous allons, bien entendu, tenter de répondre à tous ces questionnements. Mais auparavant, nous allons, de manière sommaire, mettre en relief les principaux écueils auxquels l'Afrique se trouve aujourd'hui confrontée.

L'Afrique : un continent qui peine à se transformer ?

Aujourd'hui le slogan qui constitue un leitmotiv dans les discours de la plupart des leaders politiques africains ou même dans ceux des décideurs économiques, à l'échelle nationale, régionale ou continentale, réside dans « la transformation structurelle de l'Afrique ». Tout le monde en parle. Tout le monde s'y réfère pour mobiliser la communauté internationale autour de cette contrainte dont le desserrage semble être la panacée à l'essentiel des maux qui assaillent les pays africains. Au nombre des faits qui semblent symboliser ou illustrer la difficile transformation du continent l'on peut évoquer ceux qui vont suivre.

En premier lieu tout le monde est unanime à reconnaître que l'agriculture africaine a fait faillite. A certains endroits du continent, celle-ci n'arrive pas encore à remplir sa fonction première qui consiste à nourrir convenablement la population africaine, à savoir la mettre à l'abri de la malnutrition et de la famine structurelle et endémique. Aujourd'hui l'Afrique importe massivement des vivres pour répondre aux besoins alimentaires de ses populations. Ce qui non seulement grève sa balance de paiement, mais encore, accroît sa dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur.

En deuxième lieu, il est à retenir que l'industrialisation en Afrique semble être bloquée en dépit de l'adoption de moult politiques ou stratégies industrielles depuis les années 60. Certes, la transformation structurelle y est en cours, mais force est de constater qu'elle se fait en contournant le secteur secondaire de l'économie. Les populations africaines quittent les zones rurales, bien que l'agriculture ne soit pas développée, pour s'installer dans le secteur tertiaire. Aussi, peut-on le souligner, le dégraissage des structures étatiques, sous la houlette des Institutions de Bretton Woods, s'est opéré au détriment de l'industrie. Les agents déflatés sont allés gonfler soit le tertiaire formel ou le tertiaire informel. Le secteur industriel africain apparaît donc comme le parent pauvre de la transformation structurelle du continent.

En troisième lieu, c'est un lieu commun d'arguer que l'intégration africaine a du plomb dans l'aile. Après plusieurs décennies de tentative d'intégration, l'Afrique peine toujours à réussir son intégration économique et politique. Et pourtant une foison d'initiatives a été expérimentée pour y parvenir. Aujourd'hui le volume du commerce intra-africain reste insignifiant. Le continent développe l'essentiel de son commerce avec le reste du monde, particulièrement avec l'Occident et le monde émergent. De

même les Africains n'ont toujours pas la liberté de circuler librement dans leur continent. La création de la monnaie unique africaine relève d'une gageure, alors que celle-ci figure en lettres d'or à l'article 19 de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Le continent éprouve toujours des difficultés à harmoniser ses statistiques. Celles-ci sont incomparables d'un pays à l'autre en raison, entre autres, de la pauvreté infrastructurelle, de l'absence de financements suffisants et pérenne par les États, et d'un manque de capacité au sein des Institutions statistiques africaines.

Par ailleurs, l'on est en droit de soutenir l'idée que l'Afrique souffre d'infrastructures d'intégration digne de ce nom. Les interconnexions infrastructurelles sont sous-développées. Celles liées à la fourniture d'énergie restent profondément frappées d'inertie. L'Afrique regorge abondamment de toutes les sources énergétiques. Paradoxalement plus de 70 % de sa population croupit dans l'obscurité. Les délestages d'électricité constituent le lot quotidien de la quasi-totalité des pays africains ; ce qui handicape structurellement le développement des affaires y compris l'épanouissement des industries naissantes et les start-up. Le projet du « Grand Inga » susceptible de fournir suffisamment et durablement de l'énergie à un grand nombre de pays souffre encore dans sa mise en œuvre.

En quatrième lieu, il est à souligner que l'Afrique fait du sur place sur le chemin de la gouvernance *la to sensu*. Elle s'est pourtant dotée d'une Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'Union qui est entrée en vigueur depuis le 15 février 2012. Les alternances démocratiques y sont souvent douloureuses. Les velléités de modification des textes fondateurs des États ont la vie dure sur le continent. Les rébellions armées tout comme les révolutions de palais sont potentiellement florissantes en Afrique. La bonne gouvernance économique, tant au niveau micro (des ménages) que macro (des gouvernants), a du mal à s'y installer durablement. Ici les efforts enregistrés dans certains pays ne parviennent pas à contrebalancer l'impact profond de ce fléau sur les économies africaines. Ceci fait dire qu'en matière d'adoption intégrale des vertus de la gouvernance l'Afrique est toujours à la croisée des chemins.

En cinquième lieu, il n'est pas exagéré de dire que l'école africaine a raté sa cible. Après plusieurs décennies d'autonomie dans l'éducation et la formation, l'école constitue une usine à produire des chômeurs. Son contenu ne parvient pas à se départir de celui légué par les ex-colonisateurs. Ainsi une école africaine, fondée sur les valeurs africaines et répondant exclusivement aux besoins d'emplois des économies africaines peine à passer de la table à dessins aux domaines de la réalité. Le fossé scientifique et technologique entre l'Afrique et le monde développé s'agrandit crescendo. Le continent a du mal à donner vie à sa mémoire technologique à travers son école. Et comme corollaire à cette situation, l'Afrique connaît une pénurie d'offre de compétences pour soutenir la croissance des entreprises tandis que parallèlement elle connaît un chômage de masse des jeunes sortis des universités et des écoles. L'inadéquation du contenu des écoles aux besoins réels des économies se pose avec plus d'acuité dans un monde moderne dominé par l'économie de l'innovation. Elle demeure l'une des priorités majeures du continent.

En sixième lieu, l'on peut noter que l'Afrique est engluée dans un partenariat tous azimuts. Elle n'a pas développé de stratégie optimale lui permettant de tirer profit de la diversification de ses partenariats. Alors que tous les partenaires connaissent le pourquoi, le comment, et le pour qui de leur coopération avec l'Afrique, cette dernière semble toujours s'interroger sur les motivations de sa coopération avec ceux-ci. Les programmes proposés par les partenaires sont quasiment similaires tant dans leur contenu que dans leur forme. Ces programmes portent sur les mêmes domaines. Les différences minimes qui les séparent se structurent autour des mécanismes de leur financement et des démarches pour leur mise en œuvre. Finalement l'impact de ces partenariats en termes de résultats est très limité. On fait trop de bruit autour de ces partenariats pour peu de résultats.

À la lumière de ce qui précède, il est à souligner que le continent africain fait face à plusieurs défis. En sus des moyens domestiques dont il dispose pour y remédier, il peut compter sur sa coopération avec le reste du monde au sein duquel figure principalement l'Union européenne. Il est une vérité évidente que l'Union européenne demeure le premier partenaire économique de l'Afrique en dépit du renforcement des relations que celle-ci développe avec la Chine. Que doit-elle faire pour tirer le maximum de profit de sa coopération avec l'Europe? Plusieurs pistes peuvent être explorées pour répondre à ce questionnement majeur. Pour notre part, nous estimons que la thérapie qui semble être la mieux adaptée réside dans le succès de son intégration économique et politique.

La dynamique de l'intégration, planche de salut pour le succès du partenariat avec l'Europe

Pour mettre la coopération avec l'Europe au service du développement de l'Afrique il faut, selon nous, que les programmes et projets constitutifs de cette coopération soient arrimés à la locomotive de l'intégration africaine. En d'autres termes, la dynamique de l'intégration régionale et continentale doit véhiculer, voire porter tout le contenu des relations avec l'Europe. Pour ce faire une mutation profonde s'impose dans le comportement des pays à l'égard des partenaires européens.

Les pays africains doivent parler d'une seule et même voix et marcher d'un même pas

L'Afrique doit parler d'une seule et même voix lorsqu'elle négocie avec l'Europe. La logique de « tirer la couverture sur soi » doit être ringardisée. Jusqu'aujourd'hui, « chacun pour soi et Dieu pour tous » a été le principal marqueur du discours africain destiné à l'Europe. Les intérêts, à la fois conflictuels et divergents, des pays ont empêché la constitution en Afrique d'un front uni et solidaire dans les négociations avec les partenaires parmi lesquels l'Europe occupe une place de choix. En la matière, les Africains n'ont été « d'accord que sur leur désaccord ». Chaque pays apprécie les relations avec l'UE à travers ses propres lunettes idéologiques, et ses propres avantages comparatifs et même technologiques. Et les pays les plus puissants se sont toujours imposés pour orienter la coopération en direction de leur vision idéologique et des besoins de leurs économies. Une telle situation a impacté négativement les résultats attendus de la coopération avec les partenaires européens. Pour inverser cette tendance contre-productive, il est impératif que tous les acteurs africains de cette coopération coordonnent et harmonisent en amont leurs visions, leurs programmes et leur démarche dans un élan d'unité et de solidarité africaine. Ainsi les pays, les Communautés économiques régionales (CER), l'UA et l'ensemble de ses organes, la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) doivent constituer un front commun, uni et solidaire dans les négociations avec les partenaires européens. C'est le passage obligé pour que la voix de l'Afrique soit audible, crédible et respectée.

Se départir de son passé avec l'Europe avec dignité et responsabilité

Ici tout l'art consiste à inviter l'Afrique à opérer sa mue dans la perception de son passé avec l'Europe. Certes, elle a subi le double effet de l'esclavage et de la colonisation. Mais elle doit se départir de ce passé, fut-il douloureux et catastrophique, pour se focaliser sur son émancipation économique. Ce passé ne doit pas la rendre apathique à l'égard de son présent et de son futur. Dès lors, ce passé ne doit pas être considéré comme un boulet au pied bloquant et paralysant. Sous d'autres cieux, ce type de passé ou d'histoire a été dompté et transformé en opportunités de croissance et de développement. Pourquoi l'Afrique ne parviendrait-elle pas à son tour à le faire ? Aussi, dans l'esquisse d'ériger le handicap du passé en véritables facteurs de développement, l'Afrique doit-elle moderniser son discours politique en puisant dans les vertus des temps modernes. Pour y parvenir, elle doit regarder l'Europe avec de nouvelles lunettes. Celle-ci ne doit plus être regardée comme berceau des colonisateurs, des exploiters, des méchants qui n'ont d'yeux pour l'Afrique que pour l'immensité de ses ressources naturelles. A contrario, l'Afrique doit regarder l'Europe comme un partenaire crédible qui peut l'accompagner dans son processus de développement en lui apportant ce qui lui fait défaut. Hier les pères fondateurs de l'Afrique contemporaine se sont évertués à libérer l'Afrique du joug colonial en utilisant les moyens de leur époque et en s'appuyant sur le discours du panafricanisme. Aujourd'hui, l'Afrique doit gagner la bataille de son émancipation économique et sociale. Par conséquent, elle doit utiliser les armes du moment et moderniser son discours politique pour être en adhésion avec sa jeunesse qui vit sous l'ère de la troisième révolution industrielle dominée par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Regarder l'Europe autrement, pourrait donc contribuer à asseoir une nouvelle relation de confiance de nature à renforcer la coopération en la rendant plus fructueuse.

Accélérer son intégration politique

De même, il convient de noter que l'absence d'intégration politique en Afrique a handicapé sa coopération avec l'Europe. La mise en avant de la souveraineté des États n'a pas favorisé l'avènement d'une Afrique parlant d'une seule voix et marchant d'un même pas. La cacophonie qui s'en est dégagée a plutôt fait le lit de la division, des réflexes du « chacun pour soi », du « repli sur soi » et du nationalisme. Ainsi, dans les négociations avec les partenaires européens, l'Afrique s'est présentée divisée, chaque pays ou chaque région cherchant à ne défendre que ses intérêts nationaux ou régionaux. À chaque fois, toutes les déclarations de bonne intention d'intégration exprimées dans les traités ou chartes ont été foulées au pied au bénéfice des intérêts propres des États. Cette inclination à l'individualisme explique en partie l'inefficacité de la coopération avec l'Europe, d'autant qu'elle empêche l'Afrique de présenter un front commun et de peser réellement dans les négociations – voire d'avoir une véritable capacité de négociation. Elle engendre des difficultés pour se faire respecter, pour forcer l'Europe à tenir ses engagements, et pour orienter le dialogue avec l'Europe en sa faveur. Une telle situation offre à l'Europe l'image d'une Afrique divisée, d'une Afrique où ne comptent que les intérêts souverains des États, d'une Afrique manipulable à souhait, d'une Afrique où l'on peut opposer facilement les pays les uns contre les autres, d'une Afrique enfin où la division est la règle et l'unité l'exception. Aux nombreux appels pour traiter l'Afrique comme une seule entité, comme le stipule la Stratégie conjointe, les Européens répondent en ces termes : « que faites-vous, vous, Africains pour que l'UE traite votre continent comme une seule entité ? ». Effectivement, aucune démarche concrète n'est engagée, côté africain, allant dans le sens de l'harmonisation des instruments européens de coopération. Loin s'en faut, chaque zone géographique se complaît dans la situation imposée et défend jalousement ses acquis aux dépens de l'intégration africaine, et au détriment de la cohérence et de l'efficacité de l'aide européenne.

Le Comité des représentants permanents et le Groupe des ambassadeurs à Bruxelles : des relations à clarifier pour booster la coopération UA-UE

C'est une vérité que le Comité des représentants permanents (COREP) est l'un des organes constitutifs de l'UA. Dans la quasi-majorité des cas, les diplomates qui y siègent sont accrédités auprès de la Commission de l'UA, de la CEA, et de la République fédérale d'Éthiopie. C'est également une autre vérité que le Groupe africain des ambassadeurs à Bruxelles est un groupe accrédité à la fois auprès du Secrétariat des ACP, de la Commission de l'UE, et du Royaume de Belgique. À la réalité des faits, les deux entités ont des mandats fondamentalement différents. La seule différence, et non des moindres, se loge dans le fait que le COREP constitue un organe de l'UA ; et qu'à ce titre, il exécute un mandat institutionnalisé et rend compte au conseil exécutif qui, à son tour, le restitue à la conférence des chefs d'État et de gouvernement, instance suprême de l'UA.

Cette clarification des fonctions est importante pour mieux appréhender le rôle de chacune de ces entités dans la gouvernance des relations UA-UE. Aujourd'hui, le COREP dans l'exécution de son mandat s'arroge tout le droit d'être le dépositaire légitime de ce dossier. À première vue, cette posture est pertinente et cohérente d'autant plus qu'il supervise et coordonne, pour le compte du conseil exécutif, la gestion de tous les partenariats qui lient l'Afrique au reste du monde y compris, bien entendu, la coopération avec l'UE. En revanche le Groupe africain de Bruxelles, de par sa location géographique et par le contenu de ses missions, estime que la gouvernance des relations UA-UE tout comme la coopération ACP-UE, lui reviennent naturellement. Par conséquent, Bruxelles a son mot à dire, voire un droit de regard sur tout ce qu'Addis Abeba entreprendrait avec l'UE. Ce Groupe a-t-il tort ou a-t-il raison ? Et le comble dans ce que l'on peut appeler « une confusion » est que les instances de l'UE, en raison de la proximité géographique, semblent pencher pour ce Groupe lorsqu'il s'agit de négocier avec l'Afrique des sujets portant sur l'avenir des deux continents. Les négociations en cours sur le futur des Accords de Cotonou en est une illustration édifiante d'autant que tout porte à croire que le débat sur le sujet est pris en « otage » à Bruxelles ; les organes de l'UA, particulièrement la Commission étant exclu des négociations.

Or, le Secrétariat ACP basé à Bruxelles ne rend compte à aucune instance politique en Afrique. Tous les pays africains qui participent aux Accords de Cotonou sont membres de l'UA ; ce qui, par conséquent, devrait les obliger à prendre leur mandat auprès des instances dirigeantes de l'Afrique. À la réalité, c'est tout le contraire que l'on observe. Ce dysfonctionnement mérite d'être corrigé pour éviter que, de par son autonomie d'action, le Groupe de Bruxelles adopte des politiques qui peuvent être en contradiction avec les aspirations de l'Afrique contenues dans les initiatives phares comme le Traité d'Abuja et l'Agenda

2063. Ce Groupe qui siège au sein du Secrétariat des ACP doit naturellement être mandaté par les organes de décision de l'UA pour agir et leur rendre compte en bonne et due forme. Ceci participe aussi de la campagne stipulant que l'Afrique doit parler d'une seule et unique voix dans toutes les négociations qu'elle entreprend avec le reste du monde.

Somme toute les relations de travail entre Bruxelles et Addis Abeba doivent être clarifiées, par l'entremise de termes de références précis. C'est la condition sine qua non pour éviter les messages brouillés et booster davantage la coopération UA-UE.

Conclusion : l'UA et l'UE doivent inscrire leur coopération dans la dynamique d'une prospérité et d'un destin partagés

Finalement, il est indéniable que l'Afrique et l'Europe doivent entretenir leur coopération de manière durable et soutenue. La proximité géographique ainsi que plusieurs autres facteurs les y obligent. Dans cette perspective, les principes de respect mutuel, de responsabilité partagée, et de vision partagée dans la gouvernance des biens publics internationaux, doivent guider constamment cette coopération. De même, il ne doit y avoir aucun sujet tabou au sein des relations UA-UE. Toutes les questions doivent être traitées dans une transparence totale, sans arrière-pensée et en toute franchise. Selon l'adage, l'amitié se nourrit de vérité. Le dialogue UA-UE doit donc se nourrir en permanence de vérité sans laquelle les attentes suscitées s'apparenteront à des chimères.

Hier, l'Europe savait ce qu'elle faisait en Afrique. Aujourd'hui, elle sait ce qu'elle fait en Afrique. Demain, elle sait déjà ce qu'elle fera en Afrique. Quant à l'Afrique, elle est toujours engluée dans les interrogations interminables sur l'intérêt et le contenu de sa coopération avec l'Europe dans une atmosphère de « chacun pour soi ». Cela doit changer afin de contraindre l'Europe à modifier les fondamentaux de sa coopération avec elle dans une dynamique « gagnant-gagnant » expurgée de part et d'autre, de toutes autres considérations sujettes à interprétations négatives. Le 5^{ème} Sommet porte sur un thème majeur pour les deux continents, à savoir : « Investir dans la jeunesse pour une croissance accélérée, inclusive et un développement durable ». D'une part les solutions à apporter à cette importante problématique sont d'une importance capitale pour les deux parties. La jeunesse africaine comme européenne dans sa grande majorité est empêtrée dans un chômage de masse aux conséquences indescriptibles. D'autre part, l'UA et l'UE doivent s'inscrire dans la dynamique d'un destin partagé en proposant à leurs jeunes un cadre modèle pour un vivre ensemble fondé sur les vertus partagées comme la paix, le respect des droits de l'homme, la liberté de conscience et d'expression etc. Le sommet d'Abidjan, à travers ses principales recommandations, doit laisser entrevoir les germes ou les contours d'une telle perspective.

Note d'information de l'ECDPM

Les Notes d'information contiennent des conclusions et conseils préparés et diffusés par le personnel du Centre en réponse à des demandes spécifiques de ses partenaires. Elles visent à élargir la réflexion et le débat sur les grandes questions de politique liées à l'action extérieure de l'UE en mettant plus particulièrement l'accent sur ses relations avec les pays du Sud.

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

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

The logo for ECDPM, consisting of the lowercase letters 'ecdpm' in a white, italicized, sans-serif font, set against a solid blue rectangular background.