

DOCUMENT DE REFLEXION No. 389

Perceptions de la coopération internationale de l'UE : une navigation en eaux troubles

Par Pauline Veron

Juillet 2025

L'UE est confrontée à un ordre mondial en mutation rapide, marqué par la rivalité géopolitique, l'incertitude économique, les risques climatiques et un retour de la politique des grandes puissances. La position qu'elle adopte dans ce contexte est celle d'un partenaire stable, attaché à ses valeurs, mais qui promeut en même temps ses intérêts stratégiques de manière plus affirmée. Sur la base d'entretiens sincères avec des diplomates de haut rang et des experts d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, ce document analyse de quelle manière la coopération internationale de l'UE est perçue par ses partenaires du Sud. Il révèle une tension manifeste entre la perception que l'Europe a d'elle-même et celle qu'en ont les autres.

Nombreux sont ceux qui voient encore en l'UE un acteur mondial éminemment pertinent, apprécié pour sa défense des droits humains et du développement durable, surtout depuis le retrait des États-Unis sous le deuxième mandat de Trump. La crédibilité de l'UE est toutefois en train de s'effriter. Un sentiment d'hypocrisie, de deux poids, deux mesures et d'attitudes post-coloniales persiste, et l'on reproche à des initiatives telles que la stratégie Global Gateway sa verticalité et son manque de concertation ou de résultats tangibles. En ces temps où les pays partenaires diversifient leurs alliances et revendiquent davantage d'autonomie, l'UE doit s'adapter. Elle a besoin d'une approche plus pragmatique et plus honnête, qui laisse la place au compromis, à une écoute par-delà les gouvernements et au « désaccord constructif ». L'UE doit par ailleurs instiller davantage de cohérence entre ses valeurs et ses intérêts, ainsi qu'entre la rhétorique et les résultats. À l'approche de sommets importants et d'un nouveau cycle financier, l'UE a l'occasion de se redéfinir en tant que partenaire géopolitique crédible. Mais pour ce faire, elle doit passer de la projection à la réflexion, et des déclarations à des actions concrètes.

Table des matières

Remerciements.....	1
Sigles et acronymes.....	1
Résumé analytique.....	2
1. Introduction.....	4
2. L'UE : toujours pertinente, mais surveillée de près.....	5
2.1. Rhétoriques concurrentes, connexions manquées : comment les partenaires perçoivent-ils l'UE dans un ordre géopolitique en mutation?.....	8
2.2. Partenariat par opposition au paternalisme : la quête de l'égalité ?.....	9
2.3. Quand la pratique contredit les valeurs : perceptions du deux poids, deux mesures de l'UE.....	12
2.4. La stratégie « Global Gateway » : des ambitions haut perchées, une confiance en berne.....	14
3. L'exercice d'équilibre de l'UE dans ses partenariats internationaux.....	17
3.1. Être à l'écoute des partenaires tout en ménageant les intérêts stratégiques de l'UE.....	17
3.2. Définir sa proposition de valeur en ces temps de diversification... de part et d'autre.....	18
3.3. Naviguer entre des perceptions divergentes de l'UE.....	20
4. Conclusion.....	21
Références.....	23

Liste des encadrés

Encadré 1 – Les règlements « turbulents » de l'UE.....	11
Encadré 2 – L'UE en tant que donateur : fiable mais à bout de souffle.....	16
Encadré 3 – La Global Gateway à la croisée des chemins : des propos aux produits.....	19

Remerciements

L'auteure tient à remercier Andrew Sherriff pour son précieux feed-back. Elle tient par ailleurs à remercier toutes les personnes qui ont pris le temps de participer aux entrevues et d'apporter en toute franchise leurs précieux éclairages. La traduction en français a été assurée par Patrice Deladrier.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ECDPM ou de toute autre institution. Toute erreur ou omission relève de la responsabilité de l'auteure. Pour tout commentaire ou réaction, veuillez contacter Pauline Veron à l'adresse suivante : pv@ecdpm.org.

Sigles et acronymes

BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud (membres fondateurs du groupe qui, depuis, s'est élargi)
CBAM	Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
CE	Commission européenne
CELAC	Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes
CFP	Cadre financier pluriannuel
CRMA	Règlement sur les matières premières critiques
EUDR	Règlement de l'UE sur la déforestation
FfD4	Quatrième Conférence internationale sur le financement du développement
IVCDCI - L'Europe dans le monde	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
JETP	Partenariat pour une transition énergétique juste
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Résumé analytique

L'Union européenne (UE) évolue dans un environnement mondial de plus en plus complexe et imprévisible, où se mêlent rivalités géopolitiques, instabilité économique, avancées technologiques rapides et inquiétudes croissantes liées au climat. Dans ce contexte, elle se positionne comme un partenaire stable et attaché à des valeurs, même si elle poursuit ses intérêts stratégiques de manière plus assertive. Il importe toutefois de comprendre comment la coopération internationale de l'UE est perçue, en termes de cohérence, de fiabilité, de motivations sous-jacentes et d'alignement sur ses principes déclarés, pour maintenir sa crédibilité sur la scène mondiale.

Dans le prolongement de notre étude de 2024 qui avait analysé l'évolution du paysage de la coopération internationale de l'UE sur la base d'entretiens avec des fonctionnaires européens, ce document analyse de quelle façon la coopération internationale de l'UE est perçue par ses partenaires du Sud, sur la base d'entretiens confidentiels avec des experts et des diplomates de haut rang d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Il ressort de ces entretiens que l'UE est et demeure dans une large mesure un partenaire jugé essentiel, et plus encore à la lumière des réductions infligées à USAID par la deuxième administration Trump. L'UE est un partenaire dont on apprécie la prévisibilité et l'ampleur de l'engagement dans tous les secteurs ainsi que le leadership en matière de technologies vertes, de durabilité et de transformation numérique. Sa crédibilité est néanmoins en proie à de sérieux défis. Plusieurs facteurs en particulier influencent défavorablement la perception de l'UE en tant que partenaire de coopération internationale.

Des tensions politiques, tout d'abord, et **singulièrement la concurrence avec la Chine**, influencent considérablement l'approche de l'UE en matière de coopération internationale, alors que de nombreux pays du Sud entendent maintenir des alliances diverses et ne pas avoir à choisir l'une à l'exclusion de l'autre. Alors qu'ils souhaitent privilégier un engagement pragmatique et centré sur les enjeux, les partenaires voient dans la quête d'autonomie de l'UE (notamment au travers d'une moindre dépendance à l'égard de la Chine) un risque d'aliénation. L'UE aurait donc tout intérêt à miser sur sa valeur ajoutée spécifique plutôt que d'essayer d'offrir de meilleures conditions que ses adversaires.

Les personnes interrogées considèrent en deuxième lieu que **le déclin relatif de l'Europe contraste avec son approche paternaliste**, bien que cette impression

varie d'une région à l'autre. Plusieurs d'entre elles soulignent combien l'héritage colonial de l'Europe continue de façonner ses relations avec l'Afrique, alors que les partenaires latino-américains décrivent une relation plus « horizontale » et « égalitaire » avec l'UE, même si certaines tensions subsistent. D'aucuns estiment en outre que les conditionnalités de l'UE afférentes aux élections et aux normes démocratiques sont de plus en plus déconnectées de la réalité locale.

Par ailleurs, les politiques commerciales et climatiques de l'UE apparaissent souvent unilatérales et protectionnistes, ce qui alimente la méfiance des partenaires.

Troisièmement, les personnes interrogées **se sont inquiété des incohérences et du deux poids, deux mesures** pratiqué par l'UE. Elles estiment que la réaction de cette dernière aux conflits internationaux et aux questions migratoires est souvent inégale, ce qui remet en cause ses prétentions en tant que puissance normative. **Cet écart entre les valeurs revendiquées et les actes concrets** alimente le scepticisme, surtout vis-à-vis de la gouvernance et de la promotion de la démocratie. Mais malgré les critiques, l'engagement de l'UE en faveur des normes et des valeurs reste apprécié, car le respect des droits humains et du droit international est en déclin partout dans le monde.

Enfin, les personnes interrogées se disent préoccupées par **l'écart entre les promesses de l'UE et leur concrétisation**. La stratégie Global Gateway leur paraît souvent manquer de concertation et de projets concrets et pertinents au niveau local. Pour changer ce ressenti, l'UE doit d'urgence prouver sa valeur ajoutée aux travers d'éléments tangibles, notamment en simplifiant ses procédures, en assortissant l'initiative Global Gateway d'instruments adéquats et en s'alignant sur les intérêts et les besoins des partenaires. Faute de quoi, l'initiative ne compensera pas la perte de crédibilité et de confiance en l'UE.

Au final, les entretiens mettent en évidence **un écart croissant entre la façon dont l'UE se perçoit et la façon dont elle est perçue**. Avec un leadership politique relativement nouveau, l'UE a encore le temps de corriger le cap. Afin de rester pertinente et rétablir la confiance, elle va devoir adopter une approche plus pragmatique et plus honnête. Elle devra impérativement concilier ses intérêts stratégiques avec les besoins et les aspirations de ses partenaires, tout en améliorant la cohérence entre ses valeurs, son discours et son action si elle entend promouvoir des partenariats solides en ces temps d'incertitude globale. Les grands sommets à venir et le nouveau cycle financier lui offrent diverses occasions de réinitialiser la machine et de se repositionner comme un partenaire géopolitique effectivement crédible et équitable.

1. Introduction

L'UE est confrontée à un paysage mondial de plus en plus volatil et imprévisible, marqué par la concurrence géopolitique, les conflits, la morosité économique, l'évolution rapide des technologies et l'accroissement des risques climatiques. Si l'Europe considère cette conjoncture comme un désordre – la fin de l'ordre instauré à l'issue de la guerre froide – de nombreux gouvernements du Sud y voient l'occasion de remodeler le système mondial (Garton Ash et al. 2023 ; Yuhan 2024). Le retour de l'administration Trump ne fait qu'ajouter à la complexité d'une situation dans laquelle l'UE se confronte à autant de défis que d'ouvertures pour s'affirmer comme un partenaire plus stable et plus fiable (Sherriff 2025).

À partir d'entretiens officiels¹ avec des diplomates de haut rang, des chercheurs et des politologues d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, ce document analyse l'évolution de la coopération internationale de l'UE² telle que perçue par ses partenaires. Ces régions, souvent désignées collectivement sous le nom de « Sud global », revendiquent davantage d'autonomie et diversifient leurs partenariats dans un monde multipolaire. Les schémas de vote à l'ONU sur l'Ukraine et les réactions par rapport au conflit à Gaza ont montré combien il devenait urgent pour l'UE de mieux appréhender cette diversité de points de vue (de Hoop Scheffer et al. 2024).

C'est à dessein que ce document considère l'UE non seulement comme un donateur, mais aussi comme un partenaire politique et économique, compte tenu d'un contexte en évolution, où les modèles de développement traditionnels sont de plus en plus contestés, à la fois par les pays partenaires et au sein de l'Europe. Il ressort des entretiens que l'UE reste, certes, largement fiable et importante, mais que sa coopération est minée par son positionnement géopolitique, par des héritages historiques persistants et par le sentiment d'une politique du deux poids, deux mesures. L'UE a tendance à se considérer comme une force mondiale au service du bien et comme un modèle de multilatéralisme. Mais ses partenaires la décrivent souvent comme « hypocrite, intéressée et post-coloniale » (Islam 2024a).

Son discours sur les « partenariats égaux » – récemment reformulé en « partenariats mutuellement bénéfiques » (von der Leyen 2024 ; Van Damme 2025a ; Sabourin et al. 2024) – a perdu de sa crédibilité à mesure que l'UE cherchait

¹ Une douzaine d'entretiens, réalisés entre décembre 2024 et avril 2025.

² La coopération internationale de l'UE s'incarne non seulement dans ses politiques de coopération au développement, mais aussi dans ses politiques étrangère, commerciale, climatique et numérique, ainsi que dans des aspects plus « accessoires » tels que les échanges scientifiques.

d'avantage à défendre ses propres priorités, qui vont des intérêts commerciaux à la gestion des flux migratoires. Le passage à une politique étrangère davantage axée sur l'économie, comme le montrent des initiatives en matière de commerce, de réglementation et d'infrastructure telles que la stratégie « Global Gateway », confirme ce repositionnement stratégique. Une analyse antérieure de l'ECDPM, basée sur des entretiens avec des fonctionnaires européens, a décrit cette transformation (Sherriff et Veron 2024) ; le présent document aborde la question sous l'angle inverse, en présentant cette fois le point de vue des pays partenaires.

Il importe de comprendre comment la coopération de l'UE est perçue, en termes de cohérence, de fiabilité, de motivation et d'alignement sur ses principes déclarés. Ce document présente la façon dont elle est perçue à travers l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine afin de remettre en question et d'éclairer l'engagement extérieur de l'UE. Si cette dernière veut rester influente et pertinente dans un monde multipolaire, elle doit d'urgence et de manière plus proactive prendre langue avec ses partenaires du monde entier et adapter ses politiques en conséquence, et pas seulement par des discours, mais par des actes.

2. L'UE : toujours pertinente, mais surveillée de près

Malgré des critiques de plus en plus nombreuses, l'UE est et demeure dans une large mesure un partenaire jugé essentiel, notamment en raison de l'importance qu'elle accorde aux droits humains, au changement climatique et au droit international. Comme l'a fait remarquer l'une des personnes interrogées, « l'UE est très pertinente par son omniprésence ». En Afrique, elle reste le premier partenaire multilatéral, dont on apprécie la prévisibilité et l'ampleur de l'engagement dans tous les secteurs. Dans un monde fragmenté, l'UE fait contrepoids à une dépendance excessive à l'égard de la Chine ou des États-Unis.³

Les personnes interrogées ont souligné qu'elles gardaient espoir en l'UE, et plus encore à la lumière de changements géopolitiques tels que le retour de Trump à la présidence des États-Unis. Aux dires d'un chercheur africain, « Aux yeux de la société civile et des autorités, l'UE reste le seul partenaire porteur d'espoir. » D'autres personnes interrogées ont fait allusion à la réaffirmation des valeurs multilatérales à l'occasion d'événements tels que le [sommet Afrique du Sud-UE](#) de mars 2025.

Elles ont par ailleurs salué le leadership de l'UE en matière de technologies vertes, de durabilité et de transformation numérique. Elles estiment que des initiatives

³ Voir à ce sujet ce document de l'ECDPM : <https://ecdpm.org/work/eu-china-global-south-perspectives-african-countries>.

telles que le Partenariat pour une transition énergétique juste (JETP), instauré au titre de la stratégie « Global Gateway », ⁴ s'alignent sur les ambitions nationales en matière d'énergie verte et apportent un savoir-faire et une expertise technologiques. Elles saluent en outre le fait que l'UE reconnaisse l'importance du développement du capital humain, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la santé, et appellent à une implication plus forte encore, faisant écho à des recherches antérieures de l'ECDPM (van der Meer et al. 2023).

D'importantes faiblesses tempèrent toutefois cet enthousiasme. Un des reproches récurrents concerne **l'écart entre les promesses de l'UE et leur concrétisation**. Si les chiffres phares d'initiatives telles que le JETP et la stratégie « Global Gateway » sont impressionnants, nombreux sont ceux qui ont noté l'absence de projets concrets et pertinents au niveau local (voir également le point 2.4). Les obstacles bureaucratiques et la lourdeur de la réglementation rendent le financement de l'UE difficile d'accès et souvent inadapté aux besoins des partenaires (Teevan et al. 2022).

La coopération de l'UE est également perçue comme étant de plus en plus motivée par ses intérêts. Les évolutions géopolitiques et géoéconomiques de ces dernières années (notamment la pandémie de COVID-19, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les tensions croissantes avec la Chine, la guerre menée par Israël dans la bande de Gaza et, plus récemment, l'arrivée de l'administration Trump 2.0) ainsi que l'évolution de la politique européenne ont poussé l'UE à adopter « une approche de plus en plus affirmée pour aligner ses intérêts sur ses partenariats dans un monde plus empreint de contestations et d'instabilité » (Commission européenne 2024 ; Teevan 2024 ; Teevan et al. 2022 ; Hauck et al. 2024 ; Balfour et al. 2024). Cette nouvelle orientation coïncide avec de plus vastes changements dans la politique étrangère européenne. Les personnes interrogées ont fait écho aux conclusions précédentes de l'ECDPM (Sherriff et Veron 2024) selon lesquelles la coopération de l'UE est de plus en plus façonnée (à la fois dans son cadrage et dans sa mise en œuvre) par :

1. **la concurrence géopolitique**, surtout avec la Chine
2. **des priorités politiques intérieures**, telles que les flux migratoires ou des réglementations telles que le règlement de l'UE sur la déforestation (EUDR), considérés comme accordant la priorité aux préoccupations européennes.

⁴ La stratégie « Global Gateway » est une initiative phare de l'UE lancée en 2021. Elle vise à mobiliser 300 milliards d'euros d'ici 2027 pour des investissements dans les infrastructures et la connectivité mondiales (voir le point 2.4).

3. **la durabilité en tant qu'élément central**, qui impose souvent des charges disproportionnées aux partenaires.

Le nouveau cadrage de la « politique économique étrangère » de l'UE (von der Leyen 2024) n'a toutefois pas encore été transmis aux partenaires. Ceux-ci constatent un recours croissant au financement mixte, en faisant remarquer les défis que cela induit,⁵ ainsi qu'une transition de l'aide traditionnelle vers **un financement conditionnel lié aux priorités de l'UE**, au rang desquelles la durabilité et la gouvernance. Une personne interrogée a assimilé ce changement à une baisse de flexibilité pour les pays qui ont besoin de financements plus adaptatifs. Une autre a indiqué que « les bénéficiaires avaient auparavant plus de latitude pour aligner les engagements de l'UE sur leurs propres priorités » et que ce changement de situation s'est enclenché avec la programmation du 11^{ème} Fonds européen de développement (2014-2020) et s'est exacerbée avec l'introduction de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde (IVCDCI – L'Europe dans le monde) en 2021.

D'aucuns estiment que ces changements ne font que formaliser un propre intérêt qui existait depuis bien longtemps. À leurs yeux, la programmation « unidirectionnelle » de l'UE, autrement dit verticale et guidée par les intérêts nombrilistes de ses États membres, constitue une érosion de l'ADN de l'UE et de son engagement à l'égard des principes du multilatéralisme.

Les partenaires soulèvent un autre problème : si l'UE et ses partenaires ont des priorités similaires (s'agissant du changement climatique ou des flux migratoires, par exemple), ils ne les abordent pas de la même manière. Enfin, ils s'inquiètent du sort de certains secteurs comme l'agriculture, la santé, la culture, l'éducation et l'accès à l'eau, qu'ils estiment négligés alors que l'UE se concentre de plus en plus sur les agendas verts et économiques.

Tous ces facteurs ont amené l'une des personnes interrogées à déclarer que l'UE était autrefois un partenaire beaucoup plus fiable et apprécié. Les partenaires internationaux voient l'UE au travers de plusieurs prismes, qui souvent se chevauchent, ce qui conduit à des perceptions variées et parfois contradictoires en fonction du rôle spécifique joué par l'UE et du contexte de l'interaction. Les sous-points suivants reviennent plus en détail sur les facteurs qui influencent

⁵ Le fait, par exemple, que les institutions financières privées sont souvent réticentes à s'engager dans des projets risqués, et lorsqu'un investissement est perçu comme peu sûr ou incertain, il devient difficile d'obtenir la participation du secteur privé.

défavorablement la perception de l'UE en tant que partenaire de coopération internationale.

2.1. Rhétoriques concurrentes, connexions manquées : comment les partenaires perçoivent-ils l'UE dans un ordre géopolitique en mutation?

La perception de la coopération internationale de l'UE est influencée par le contexte géopolitique, lequel occupe une place prépondérante dans presque tous les entretiens.⁶ La plupart des personnes interrogées considèrent que la montée en puissance de la Chine et de son initiative « la Ceinture et la Route » (plus connue sous l'appellation « Nouvelle route de la soie ») rend également « l'Europe de plus en plus nerveuse ». Elles relèvent que l'autonomie stratégique recherchée par l'UE – en particulier la réduction de sa dépendance à l'égard de la Chine – est un facteur déterminant de son engagement extérieur.

N'envisager la coopération internationale que sous l'angle de la concurrence risque toutefois d'aliéner les partenaires. De nombreux pays préfèrent une approche pragmatique, axée sur les enjeux – « un mélange et une combinaison plus fluide et plus souple » (Islam 2024a) ou une « formule à la carte » (Garton Ash et al. 2023) – et écartent l'exigence pressentie de devoir « choisir » entre l'UE et la Chine. Ce choix mutuellement exclusif est considéré comme irrespectueux du non-alignement des pays, l'une des personnes interrogées avertissant « qu'en ignorant les intérêts et la capacité d'agir de l'Afrique, l'UE se tire une balle dans le pied ».

Plusieurs personnes interrogées ont mis en avant des liens économiques de longue date avec la Chine (Bonini 2025), ce qui fait écho à des recherches antérieures de l'ECDPM montrant qu'il était contre-productif de présenter la Global Gateway comme une alternative préférable aux initiatives chinoises (Di Ciommo et al. 2024). L'une des personnes interrogées a notamment fait remarquer que si l'UE était en concurrence avec la Chine, « la Chine ne considérerait pas l'UE comme un concurrent ». La rhétorique de la Chine sur « sa réussite » et le partage de cette expérience est jugé convaincant.

On a l'impression que l'UE « cherche désespérément à récupérer d'anciens alliés », alors qu'une personne interrogée estime que **l'UE devrait chercher des « partenaires » plutôt que des « alliés »**. Compte tenu de la complexité géopolitique actuelle, il est peu probable que l'UE parvienne à conclure des

⁶ C'était également le premier facteur mentionné par les Européens interrogés dans le cadre de notre recherche publiée en 2024 (Sherriff et Veron 2024).

partenariats qui conjuguent un alignement politique complet à des avantages économiques (Garton Ash et al. 2023).

La guerre en Ukraine est perçue comme un signal d'alarme politique pour l'UE ; de nombreux pays du Sud souhaitent voir cette guerre s'achever rapidement, même si Kiev doit y perdre des territoires (Garton Ash et al. 2023).

Au niveau mondial, l'UE n'est considérée ni comme une puissance de fer, ni comme un acteur géopolitique majeur. Pourtant, ni la Chine ni la Russie ne peuvent rivaliser avec elle en tant que puissance de velours (Garton Ash et al. 2023). Les personnes interrogées en Afrique et en Amérique latine déclarent se sentir plus proches de l'Europe sur le plan culturel et linguistique et apprécier le positionnement de l'UE en matière de droits humains et son statut « d'entité morale » (voir également Shikwati et al. 2022). Elles associent en revanche la coopération avec la Chine à « moins d'obstacles, plus de confiance, plus de ressources », et à des financements plus rapides et plus souples.

Dans ce paysage où la concurrence fait rage, l'UE a tout intérêt à miser sur sa valeur ajoutée spécifique plutôt que d'essayer d'offrir de meilleures conditions que ses adversaires.

2.2. Partenariat par opposition au paternalisme : la quête de l'égalité ?

Les personnes interrogées laissent clairement entendre que leurs préoccupations à l'égard de l'UE ne découlent souvent pas de ce que cette dernière fait, mais de la manière dont elle le fait. Plusieurs d'entre elles soulignent que l'héritage colonial de l'Europe continue de façonner ses relations avec l'Afrique (Teevan et al. 2022), donnant le sentiment que l'Afrique « se doit » encore de travailler avec l'Europe. Certains pays européens partent du principe que « parce qu'ils connaissent l'Afrique, la coopération devrait être plus facile ». Le degré de néocolonialisme ressenti dépend fortement du niveau de revenu d'un pays et de ses liens historiques avec l'Europe.

Les perceptions varient aussi selon les régions. Les partenaires latino-américains décrivent une relation plus « horizontale » et « égalitaire » avec l'UE, quoique certaines tensions subsistent. Une des personnes interrogées parle d'un dialogue « traditionnellement constructif et positif », tandis qu'une autre trouve l'UE « quelque peu condescendante », se comportant en « monsieur-je-sais-tout », surtout dans l'organisation des sommets.

Une des critiques récurrentes porte sur le fait que l'UE a bien du mal à adapter son approche alors que le monde est en pleine mutation. Les personnes interrogées disent que le déclin relatif de l'Europe contraste avec son arrogance persistante, et épinglent l'incapacité de l'UE à considérer ses limites. Une personne met l'UE en garde contre son application constante de l'adage « diviser pour régner » (Langan et Price, 2025), et lui recommande de ne plus vouloir « convertir » les pays africains aux valeurs européennes. Si les décideurs africains apprécient les politiques européennes fondées sur des valeurs, ils les jugent souvent paternalistes (Shikwati et al. 2022). La présentation de la Global Gateway comme une « offre basée sur des valeurs », centrée sur les valeurs démocratiques et des normes élevées, suscite le scepticisme, en particulier dans les contextes africains où les partenaires se demandent « quelles valeurs sont promues ». ⁷ Ce discours a de plus en plus de mal à passer face aux accusations de deux poids deux mesures, notamment dans le cadre de la guerre à Gaza (voir également le sous-point 2.3) (Friends of Europe 2023).

Les personnes interrogées opposent la rhétorique abstraite de l'UE aux résultats tangibles de la Chine : « Une route achevée en un temps record par les Chinois est une valeur aux yeux des Africains et bien plus concrète que des projets européens abstraits, visant à promouvoir la démocratie, les droits humains ou la durabilité. » (Shikwati et al. 2022).

Le scepticisme à l'égard des efforts déployés par l'UE en faveur de la « bonne gouvernance » et des modèles démocratiques libéraux est tout aussi manifeste, certains y apportant une touche de sensibilités culturelles, religieuses et locales. D'aucuns estiment que les conditionnalités de l'UE afférentes aux élections et aux normes démocratiques sont de plus en plus déconnectées de la réalité, une des personnes interrogées déclarant sans ambages « qu'insister sans cesse sur ses valeurs ne donne pas plus fière allure à l'UE ». ⁸ Les perceptions peuvent néanmoins varier. Une personne interrogée originaire d'Asie, par exemple, considère les valeurs démocratiques comme le principal atout de l'UE. **Reconnaître la coexistence de ces contradictions est essentiel pour un engagement efficace.**

Les personnes interrogées considèrent que l'ordre fondé sur des règles et les biens communs mondiaux sur lequel insiste l'UE ne fait que renforcer les inégalités. Les récentes politiques mises en place pour garantir l'accès aux

⁷ Cette interrogation fait écho aux recherches menées par Carnegie Europe (Balfour et al. 2022).

⁸ Il ressort d'autres recherches que l'UE est souvent considérée comme un prescripteur de schémas de comportement et que l'on perçoit des tendances hégémoniques et impérialistes dans sa promotion de valeurs telles que les droits humains et la démocratie (Gadd et Engström 2024). Il convient toutefois de noter que les politiciens du Sud manient parfois la critique postcoloniale à des fins populistes (Ofori 2025).

matières premières ou promouvoir les objectifs climatiques apparaissent comme de la « diplomatie extractive », nonobstant les déclarations de l'UE sur le soutien aux chaînes de valeur locales (voir l'encadré 1) (Medinilla et al. 2025 ; Ammar 2025).

Encadré 1 – Les règlements « turbulents » de l'UE

Plusieurs personnes interrogées qualifient les réglementations du Green Deal de l'UE (dont le Règlement de l'Union européenne sur la déforestation (EUDR), le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM), le Règlement sur les matières premières critiques (CRMA) et la Directive sur le devoir de diligence en matière de développement durable des entreprises) de « turbulentes », protectionnistes et coûteuses pour les exportations africaines (Möller 2025 ; Byiers et Medinilla 2024). Elles considèrent que ces mesures nuisent au développement et témoignent d'une approche unilatérale, du « moi d'abord », bien loin de l'esprit de partenariat stratégique (Byiers et Medinilla 2024).

Le sentiment d'incohérence entre l'UE et ses États membres ne fait qu'accentuer la frustration. Certains d'entre eux, s'agissant en particulier de l'EUDR, apparaissent plus « pragmatiques » et plus « flexibles », ce qui incite certains partenaires à privilégier la coopération bilatérale plutôt qu'un engagement avec l'UE (Adolphsen et al. 2025).

Une personne interrogée met en garde contre le risque d'une perte de confiance si les politiques économiques devaient rester incohérentes et mal alignées sur les besoins des partenaires. Bien que l'UE procède à des consultations sur le papier, les partenaires n'ont pas eu suffisamment de temps pour s'adapter aux nouvelles règles.

De plus vastes recherches décrivent la même impression : le CBAM et l'EUDR ont suscité de vives critiques de la part de grandes économies émergentes comme le Brésil, l'Indonésie et l'Afrique du Sud – ceux-là mêmes que l'UE courtise dans le cadre de sa stratégie géopolitique plus large (Adolphsen et al. 2025 ; Weinhardt et De Ville 2025).

Plusieurs personnes interrogées exhortent également l'UE à voir en l'Afrique un partenaire stratégique, un égal et un acteur géopolitique plutôt qu'un simple

bénéficiaire. Certains notent une détérioration des relations : « L'UE ne prétend même plus prendre de décisions communes ». Ils saluent néanmoins la plus grande honnêteté dont elle fait preuve par rapport à ses propres intérêts, y voient une attitude « moins condescendante » et un moyen utile de « tempérer les attentes ». Cela correspond parfaitement au retour d'expérience d'un dialogue de l'ODI, où l'on a constaté qu'une plus grande honnêteté à propos des éléments moteurs, de la nature et des limites de la coopération au développement contribuerait à renforcer la confiance (Aly et al. 2024).

Le positionnement de l'UE continue de nourrir une profonde amertume, amplifiée par une frustration plus large à l'égard de l'architecture mondiale du développement – plus récemment mise en évidence par le démantèlement de l'USAID, considéré par certains comme révélateur des fondements coloniaux du système (Ingram 2025).

2.3. Quand la pratique contredit les valeurs : perceptions du deux poids, deux mesures de l'UE

L'UE continue de se présenter comme le champion mondial de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit. Nombre de personnes interrogées notent toutefois que les actions de l'UE ne coïncident pas avec les valeurs qu'elle revendique ; cette attitude du « faites ce que je dis, pas ce que je fais » a érodé la confiance et la crédibilité, surtout sur le plan de son attachement au droit international (Islam 2024b ; Kumar 2024).

Les critiques des pays du Sud – qui se méfient depuis longtemps de l'adhésion sélective à l'ordre fondé sur des règles – se sont intensifiées depuis les conflits en Ukraine et à Gaza (Hasselbach 2024). La guerre en Ukraine, qu'un interviewé africain a qualifiée de « conflit de positionnement entre la Russie et l'UE », a été évoquée dans presque tous les entretiens, ce qui souligne son importance dans le ressenti des partenaires.

Ceux-ci considèrent dans leur grande majorité que la réaction de l'UE face au conflit à Gaza est incompatible avec son positionnement sur le dossier ukrainien (Karaki et al. 2024 ; Islam 2024a ; Gwyn Jones 2023 ; Yuhan 2024). Ils accusent l'UE, qui a fermement condamné l'invasion russe et qui promeut le droit à l'autodétermination de l'Ukraine, de ne pas faire respecter le droit humanitaire international au Moyen-Orient. Comme l'a fait remarquer Prabowo Subianto Djojohadikusumo, ministre indonésien de la défense : « Les gouvernements occidentaux ont apparemment un corpus de principes pour l'Ukraine et un autre corpus de principes pour les Palestiniens ». (Hasselbach 2024).

Nombre d'entre eux voient par ailleurs dans l'importance accordée par l'Europe à l'Ukraine – au détriment d'autres conflits, comme celui du Soudan – la preuve d'une politique du deux poids, deux mesures (Garton Ash et al. 2023). Certains partenaires se disent frustrés d'entendre les institutions européennes évoquer l'Ukraine lors de réunions sans rapport avec le sujet, comme celles sur le climat. Pour reprendre les propos du ministre indien des affaires étrangères, les Européens pensent apparemment que « les problèmes de l'Europe sont les problèmes du monde, mais que les problèmes du monde ne sont pas les problèmes de l'Europe » (Hasselbach 2024). (Hasselbach 2024).

Bien avant l'Ukraine, des incohérences étaient déjà perceptibles, notamment dans **les politiques européennes en matière de migration et d'asile**. Les refoulements, la sécurisation des frontières et le traitement inégal des réfugiés (celui des Syriens en 2015 par rapport à celui des Ukrainiens en 2022) ont mis en doute la crédibilité normative de l'UE (Gadd et Engström 2024).

Les partenaires perçoivent également des contradictions dans la manière dont l'UE traite **la gouvernance et la démocratie** à l'étranger (Nogueira Pinto 2024 ; Bisong 2023 ; Khan 2024 ; Africa Confidential 2025). Les personnes interrogées notent que malgré les beaux discours sur les droits humains et les valeurs démocratiques, l'UE réagit de manière sélective aux coups d'État ou aux reculs démocratiques, et a tendance à donner la priorité à la stabilité plutôt qu'aux principes (Van Damme 2025b ; Youngs et al. 2023). Ce comportement érode sa légitimité, et les politiques nationales d'États membres en contradiction avec son discours extérieur ne font qu'aggraver les choses (Gadd et Engström 2024). Enfin, le sentiment du deux poids, deux mesures dans l'action climatique a lui aussi érodé la confiance dans le leadership de l'UE (Möller 2025).

Les fonctionnaires européens attribuent souvent les accusations des deux poids, deux mesures à des campagnes de désinformation, surtout alimentées par la Russie ou la Chine dans des régions comme le Sahel (Yuhan 2024). Mais comme le notent plusieurs personnes et experts interrogés, balayer toutes les critiques d'un revers de la main en les qualifiant de propagande revient à ignorer les véritables dommages provoqués par les incohérences. Comme l'explique Sophie Eisentraut, de la Conférence de Munich sur la sécurité, « les pays occidentaux sont confrontés à un dilemme : soit craindre que l'autocritique de leurs incohérences ne fasse le jeu de leurs rivaux mondiaux, soit, à force d'ignorer les critiques, apparaître à juste titre comme arrogants ». (Hasselbach 2024).

Une personne interrogée a rappelé qu'aucun pays n'était à l'abri de contradictions : « Aucun pays n'a le monopole du deux poids, deux mesures ». Mais lorsque l'UE impose des normes élevées aux autres, ses propres incohérences n'en deviennent que plus visibles... et préjudiciables sur le plan stratégique.

Au final, il ressort de ces perceptions que le « deux poids, deux mesures » ne constitue pas qu'un problème de réputation, mais un handicap stratégique. Il est essentiel de défendre ses valeurs de manière cohérente – quitte à se retrouver dans une situation inconfortable – pour rétablir la confiance, préserver son influence et forger des partenariats crédibles et résilients.

2.4. La stratégie « Global Gateway » : des ambitions haut perchées, une confiance en berne

Les avis concernant la stratégie « Global Gateway » sont empreints d'un profond scepticisme. Si le choix d'une coopération européenne davantage axée sur l'économie (et franchissant les limites de l'aide traditionnelle) est salué par les partenaires, de même que l'importance accordée par la stratégie aux infrastructures et à la connectivité, force est de constater que les doutes concernant la crédibilité et la mise en œuvre de cette stratégie ont dominé les entretiens.

De manière générale, les partenaires comparent la stratégie « Global Gateway » à un « exercice de relations publiques » dénué de nouveaux financements et d'orientations opérationnelles précises. « La plupart des gens rient lorsqu'on en parle », raconte l'une des personnes interrogées. D'autres la décrivent en termes peu élogieux tels que « nouvelle étiquette pour de vieilles façons de faire », « propagande », « fétiche européen », « marque totémique », « totem creux » ou encore « réaction rapide, mais désargentée, pour lutter contre la nouvelle route de la soie ». Quelqu'un a rappelé qu'elle était arrivée tardivement et avait été rafistolée à la hâte, tandis que d'autres ont fait remarquer que de nombreux projets de la Global Gateway étaient antérieurs à l'initiative. Des retards dans les décaissements et la mise en œuvre n'ont fait qu'entamer un peu plus encore la confiance.

Beaucoup ne sont guère convaincus que la Global Gateway marque un réel tournant par rapport à la coopération traditionnelle de l'UE. L'une des personnes interrogées y voit simplement une « tentative » d'être plus transactionnel et de permettre des investissements à grande échelle – un chantier loin d'être achevé (voir également Di Ciommo et al. 2024).

Une des préoccupations majeures concerne **le manque de consultation des pays partenaires**, un reproche déjà évoqué dans des conclusions précédentes de l'ECDPM (Teevan et al. 2022). Plusieurs diplomates se disent frustrés que des projets soient annoncés avant toute prise de contact : « la Chine consulte », relève l'un d'eux, alors que « l'UE met la charrue avant les bœufs ». Cela renforce le sentiment d'une démarche verticale, de « monsieur-je-sais-tout ». D'autres contestent le recours exclusif à des agences européennes pour la mise en œuvre de la Global Gateway et demandent si des acteurs africains ne seraient pas mieux placés pour évaluer la pertinence des projets.

Le ressenti à l'égard de la Global Gateway varie selon les régions. En Amérique latine, elle est plutôt envisagée comme un « sceau de garantie » destiné à attirer d'autres investisseurs ; il ne s'agit pas d'une initiative de coopération, mais d'une « initiative pilotée par les entreprises ». En Afrique, les attentes en matière de soutien financier sont plus élevées (Tadesse Shiferaw 2023), et les personnes interrogées se demandent en quoi la Global Gateway diffère de l'IVCDCl – L'Europe dans le monde. Pour l'une d'elles, la Global Gateway est la stratégie, et l'IVCDCl, son principal outil de financement.

Pour ce qui est de l'avenir, plusieurs personnes interrogées souhaitent **un discours plus clair et plus convaincant, non seulement à propos de la nature de la stratégie Global Gateway, mais aussi des raisons pour lesquelles l'UE l'applique**, en particulier dans les États fragiles (Hauck et Desmidt 2024 ; Teevan et Bilal 2023). Une personne estime que la stratégie aurait dû être présentée comme une « idée à dégrossir », plutôt que comme une parfaite alternative à la Chine. En étant façonnée par opposition à la nouvelle route de la soie, la Global Gateway est devenue une initiative « qui les concerne, mais pas nous [les pays partenaires] », bref un faux pas stratégique qui réduit sa pertinence (voir également Di Ciommo et al. 2024).

À bien des égards, la Global Gateway illustre les problèmes plus généraux qui affectent l'action extérieure de l'UE : une image de marque ambitieuse, mais déconnectée de la mise en œuvre, de la confusion autour du financement, une appropriation limitée par les partenaires et bien des difficultés à traduire l'ambition en résultats crédibles sur le terrain. Faute de combler ces lacunes, la stratégie risque de devenir le symbole des promesses non tenues plutôt qu'un atout stratégique.

Encadré 2 – L'UE en tant que donateur : fiable mais à bout de souffle

Les avis concernant l'UE en tant que partenaire financier varient selon les régions et les relations entretenues. Certaines personnes interrogées ont salué le soutien financier substantiel et prévisible de l'UE (au regard notamment des coupes budgétaires qui caractérisent le contexte mondial) en citant comme points forts le cycle budgétaire septennal et le cadre financier pluriannuel (CFP). D'autres, en revanche, soulignent son envergure limitée par rapport à la « nouvelle route de la soie » chinoise, qu'ils jugent plus rapide, plus flexible et en mesure de mobiliser rapidement des sommes importantes. Les mécanismes de financement lents et complexes de l'UE apparaissent comme un frein à la confiance.

Les probables réductions imposées au financement externe par le prochain CFP (2028-2034) suscitent l'inquiétude.⁹ Les personnes interrogées constatent que les priorités de l'UE ont changé et que les budgets de développement diminuent. Bien que l'IVCDCl – L'Europe dans le monde prévoie un enveloppe minimale pour l'Afrique subsaharienne, l'inflation et la guerre en Ukraine ont grevé le budget de l'UE, ce qui a entraîné une réduction des financements et une réaffectation disproportionnée des réserves destinées aux nouveaux besoins et aux situations d'urgence vers l'Ukraine et le Moyen-Orient. Et ce, bien qu'après l'invasion russe de l'Ukraine, les délégations de l'UE aient reçu pour instruction de rassurer les pays partenaires sur le fait qu'aucun changement ne serait apporté aux engagements financiers envers l'Afrique (Van Damme 2025b).

De l'avis général, la guerre en Ukraine et le regain d'intérêt pour la défense et la sécurité économique se traduisent par une refonte des dépenses de l'UE, au grand dam des partenaires. « Si la guerre s'arrêtait, l'UE pourrait sans doute retrouver un peu d'énergie », selon une personne interrogée. Si certains reconnaissent la nature existentielle de la guerre pour l'Europe, ils insistent sur le plus vaste coût lié à la dépriorisation de la coopération et du multilatéralisme.

Aux yeux des partenaires, le retrait des États-Unis de la sphère du développement traditionnel doit plus que jamais inciter l'UE à prendre la relève. Peu de personnes interrogées estiment cependant que l'UE soit en mesure de combler le déficit financier qui résulte de ce retrait. Cela dit, comme le montrent cette étude et d'autres recherches de l'ECDPM, la crédibilité de l'UE ne dépend pas uniquement du montant de ses financements, mais aussi de la manière dont elle se mobilise et traduit ses paroles en actes en tant que partenaire (Sabourin et al. 2023 ; Jones et al. 2025).

⁹ Voyez ce dossier de l'ECDPM consacré au cadre financier pluriannuel : <https://ecdpm.org/work/inside-eus-long-term-budget-multiannual-financial-framework-explained>.

3. L'exercice d'équilibre de l'UE dans ses partenariats internationaux

3.1. Être à l'écoute des partenaires tout en ménageant les intérêts stratégiques de l'UE

Dans ses orientations politiques 2024-2029, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, reconnaît « la nécessité de mieux écouter nos partenaires » (von der Leyen 2024). Mais comme le note à juste titre Richard Youngs, « le problème essentiel pour l'UE et les gouvernements européens, c'est de parvenir à concilier cette promesse d'écoute plus attentive avec leurs intérêts stratégiques fondamentaux. » (Youngs 2024). Dans un monde actuellement dominé par la *realpolitik*, l'écoute seule ne suffira pas à renforcer le positionnement géopolitique de l'UE, surtout si l'on considère la frustration croissante des partenaires face aux approches verticales et du deux poids, deux mesures de l'UE.

Bien que l'UE consulte plus souvent que d'autres, notamment les États-Unis,¹⁰ nombreux sont ceux qui trouvent encore son engagement envers les partenaires plutôt superficiel : un « exercice de cases à cocher ». Comme le montrent les réactions à des initiatives telles que la Global Gateway, **une consultation sans réelle influence ne contribue guère à instaurer la confiance ou la crédibilité.**

Le défi en point de mire consistera à concilier les préoccupations des partenaires avec la volonté de l'UE de devenir un acteur géopolitique plus affirmé. Cela suppose que l'on **reconnaisse en toute honnêteté qu'il va inévitablement falloir trouver des compromis entre les intérêts de l'UE – notamment en matière de sécurité et de compétitivité – et les priorités des partenaires.** Ceux-ci ne se contenteront pas d'une vague promesse de « mieux [les] écouter ». Or il est très peu probable, vu le contexte actuel, que l'UE se laisse soudainement guider par les préoccupations de ses partenaires dans le cadre de sa coopération internationale (Sherriff et Veron, 2024 ; Youngs, 2024). Il est toutefois encore possible d'explorer davantage les intérêts mutuels.

Le plus souvent, l'UE sait déjà ce que veulent ses partenaires, que ce soit en matière de climat, de migration ou de santé (Youngs 2024). Le problème n'est pas

¹⁰ L'UE s'implique en effet plus directement avec les parties prenantes nationales et sa programmation de l'aide passe traditionnellement par des dialogues politiques entre les délégations de l'UE et les autorités nationales, pour aboutir à des documents rendus publics (des documents de programmation conjointe, des programmes indicatifs pluriannuels et des plans d'action, par exemple), ce qui n'est pas le cas des États-Unis. L'influence et à la portée réelles de ces consultations européennes font néanmoins l'objet de nombreuses critiques (Pinyol Puig 2025).

tant d'en être conscient que de **trouver les voies et moyens d'aligner ces demandes sur ses propres objectifs stratégiques**. Cela nécessitera une meilleure coordination et un meilleur engagement entre le siège de l'UE, les délégations de l'UE dans les pays partenaires et les missions des États membres, ainsi qu'une meilleure compréhension des différents points de vue et des dynamiques sociétales par-delà les homologues gouvernementaux.

Comme l'a dit l'une des personnes interrogées, « c'est lorsque les intérêts, les principes et les valeurs s'alignent que nous voyons la valeur ajoutée de l'UE ». Cela nécessitera sans doute **une approche plus pragmatique, flexible et compartimentée**, consciente des lignes rouges des partenaires (de Hoop Scheffer et al. 2024), qui évite les conditionnalités inutiles et qui se concentre sur les centres d'intérêt effectivement communs. Ce n'est qu'à cette condition que l'UE pourra rétablir la confiance et se repositionner en tant que partenaire pertinent et fiable.

3.2. Définir sa proposition de valeur en ces temps de diversification... de part et d'autre

La réalité géopolitique actuelle pousse l'UE et ses partenaires à se diversifier : l'UE s'emploie à trouver des filières d'approvisionnement fiables et des alliés stratégiques, tandis que les pays partenaires cherchent à maximiser les avantages économiques en collaborant avec un plus grand nombre d'acteurs. Dans ce contexte, l'UE doit clairement énoncer ses intérêts, prendre conscience de ceux de ses partenaires (en sachant qu'ils effectuent, eux aussi, des calculs géopolitiques et stratégiques) et définir la valeur politique et économique spécifique qu'elle apporte à chaque relation bilatérale.

Il s'ensuit **qu'il faut dépasser la quête de messages et de visibilité à l'échelle mondiale pour s'attacher à définir des intérêts mutuels avec chaque pays** (Sabourin et al. 2023). Il serait plus efficace de rechercher une adaptation régionale et thématique et des résultats tangibles avant de communiquer à leur sujet. Le récent sommet entre l'Afrique du Sud et l'UE a été cité en exemple de réussite, motivée par le pragmatisme et le sentiment de résultats « gagnant-gagnant » et favorisée par le désir des deux parties de se prémunir contre l'imprévisibilité des États-Unis.

Pour y parvenir, l'UE **doit reconnaître ses contradictions internes** (entre ses objectifs en matière de migration irrégulière et de mobilité de la main-d'œuvre, par exemple) et faire preuve d'ouverture à ce sujet. Selon l'une des personnes interrogées, le fait d'accepter cette complexité permettrait à l'UE d'apparaître «

moins condescendante et moins hypocrite », ce qui favoriserait des partenariats plus honnêtes et mutuellement bénéfiques, même en cas de divergences de vue politiques. Le concept de « **désaccord constructif** » a été avancé comme un moyen de progresser dans le contexte des relations tendues entre l'UE et l'Union africaine (UA) (Marangio et Mattheis 2024), tandis que le principe de « **l'accord sur le désaccord** » du groupe BRICS (formé à l'origine du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud) a également été mis en avant comme un moyen utile de **poursuivre des objectifs communs tout en respectant des points de vue divergents**. Comme l'a déclaré le président sud-africain Cyril Ramaphosa, les BRICS sont « un partenariat égalitaire entre des pays qui ont des points de vue différents mais une vision commune d'un monde meilleur » (Naidu et De Carvalho 2025).

L'UE doit également être consciente des domaines dans lesquels elle a un avantage concurrentiel et de ceux dans lesquels elle n'en a pas. Le ressenti varie considérablement d'un pays à l'autre : certains États membres de l'UE apparaissent meilleurs que d'autres en matière de co-création et de promotion de l'appropriation (au Sahel, par exemple, où chaque geste de la France est particulièrement observé). Tirer parti des avantages comparatifs de certains États membres et répartir les tâches en conséquence pourrait contribuer à rétablir la confiance et à améliorer l'impact sur le terrain dans un contexte où les ressources s'amenuisent.

En fin de compte, les entretiens font ressortir **le besoin urgent d'une plus grande conscience de soi dans l'action extérieure de l'UE**. Comme l'a dit une personne, « l'Europe doit être plus pragmatique. Le monde n'est pas parfait, et nous non plus ».

Encadré 3 – La Global Gateway à la croisée des chemins : des propos aux produits

La stratégie Global Gateway est confrontée à de sérieux problèmes de mise en œuvre, à savoir la lenteur, la bureaucratie et un alignement limité sur les priorités des partenaires. Sa crédibilité souffre de l'écart qui existe entre son image de marque et sa mise en œuvre lente et complexe sur le terrain. Les fonctionnaires de l'UE et des États membres sont bien conscients de ces lacunes et, en privé, expriment souvent une grande frustration.

Pour changer ce ressenti, l'UE doit d'urgence prouver sa valeur ajoutée au travers d'éléments tangibles. En d'autres termes, mettre fin à la bureaucratie et

doter la Global Gateway d'instruments adéquats qui procurent des avantages réels et visibles (Bilal et Klasen 2025 ; Jones et al 2025). Faute de quoi, l'initiative ne compensera pas la perte de crédibilité et de confiance en l'UE.

Au final, la Global Gateway n'aura une incidence sur la perception et l'influence de l'UE dans le monde (une mesure de réussite parmi d'autres) que par l'abandon d'une approche verticale et centrée sur l'UE au profit d'une approche véritablement alignée sur les besoins des partenaires. Les trois prochaines années seront une épreuve de vérité à l'issue de laquelle on saura si l'UE est capable d'adapter son modèle de partenariat aux réalités mondiales et à donner suite aux informations que les partenaires n'ont cessé de remonter.

3.3. Naviguer entre des perceptions divergentes de l'UE

Ce document montre que les partenaires peuvent à la fois apprécier l'attachement de l'UE à des normes et à des valeurs et s'indigner des conditionnalités qui les accompagnent. Des perceptions contradictoires de l'UE coexistent, ce qui n'enlève rien à la validité de l'un ou l'autre point de vue. Ces perceptions sont façonnées par l'histoire, la géographie et le contexte. Ceci explique notamment pourquoi l'Afrique et l'Amérique latine ont réservé un accueil différent à la Global Gateway – une tendance qui a été décrite dans une recherche plus approfondie de l'ECDPM (Sabourin et al. 2023).

Richard Youngs a parfaitement résumé ce défi : « Être à l'écoute des autres ne permettra probablement pas d'éclaircir le processus décisionnel de l'UE, mais révélera plutôt une cacophonie de points de vue et d'attentes dissonantes à l'égard des politiques européennes. » (Youngs 2024). Ces dissonances existent notamment entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dont les points de vue sur la démocratie, les droits humains, les flux migratoires et la sécurité sont parfois très éloignés les uns des autres. Il est difficile, mais nécessaire, de prendre en compte ces deux ensembles vocaux. Pour ce faire, il faut **reconnaître les tensions inhérentes entre les intérêts de l'UE et ses ambitions normatives**, et accepter qu'un alignement total sera rarement possible. **Reconnaître cette complexité peut, paradoxalement, contribuer à clarifier les orientations de l'UE.**

En fin de compte, la diversité des points de vue ne doit pas dissuader l'UE d'élargir son engagement. Pour renforcer sa stature mondiale, l'UE doit non seulement se montrer davantage à l'écoute des gouvernements partenaires, mais aussi

prendre langue de manière plus créative avec la société civile, les communautés et les dirigeants locaux, ainsi que d'autres acteurs non étatiques. Ignorer ceux-là mêmes que ses politiques extérieures sont censées servir ne fera qu'accentuer son manque de crédibilité.

4. Conclusion

« À l'ère de la fragmentation, un regard tourné vers l'extérieur peut s'avérer aussi important qu'un regard tourné vers l'intérieur. » (Medinilla et al. 2025). Ce document a analysé la façon dont l'évolution de la coopération internationale de l'UE était perçue par ses partenaires. Si l'UE reste un acteur pertinent et, à bien des égards, apprécié, elle a perdu en crédibilité et en confiance au cours des dernières années. Il existe un fossé croissant entre la façon dont l'UE se perçoit – et perçoit les valeurs qu'elle promeut – et la façon dont elle est perçue. Avec un leadership politique relativement nouveau, l'UE a encore le temps de corriger le cap.

Dans l'environnement mondial volatil et multipolaire que nous connaissons aujourd'hui, les agendas internes et externes de l'UE se retrouvent de plus en plus imbriqués. La coopération au développement ne peut plus être dissociée des ambitions géopolitiques de l'UE. Les partenaires comprennent les intérêts stratégiques de l'UE, mais ce qu'ils critiquent, c'est l'incohérence et l'hypocrisie qu'ils perçoivent dans la façon dont l'UE les poursuit (de Hoop Scheffer et al. 2024). Le hiatus entre les valeurs et le comportement a un coût politique.

La résolution de ces contradictions de l'UE, entre ses valeurs et ses intérêts (Jones et al. 2025), entre sa focalisation sur les « partenariats mutuellement bénéfiques » et son attitude condescendante et entre le discours et les faits, requiert une réflexion interne plus approfondie et de la cohérence stratégique. De récentes initiatives telles que la [Boussole pour la compétitivité](#), le [Pacte pour une industrie propre](#), et le [Plan d'action pour un continent de l'IA](#) laissent à penser que l'UE s'adapte aux nouvelles réalités géopolitiques. **Ce qui manque encore, c'est une vision cohérente du type d'acteur mondial que l'UE entend devenir, et une façon cohérente de la concrétiser** (Islam 2024). Si son approche donne l'impression d'être transactionnelle, intéressée ou basée sur un choix sélectif de principes, l'UE risque de compromettre son pouvoir de persuasion et son influence mondiale à long terme.

Pour forger des partenariats crédibles et stratégiques, l'UE devra mieux corrélérer ses agendas en matière de commerce, d'investissement, de développement, de

migration et de climat, entre autres. Il faudra également une plus grande coordination entre les institutions de l'UE, les États membres et les acteurs financiers (Adolphsen et al. 2025 ; Medinilla et al. 2025). Et il faudra enfin une réflexion plus large afin d'évaluer si l'architecture institutionnelle de l'action extérieure de l'UE est « ajustée à l'objectif » de développer et de maintenir des partenariats internationaux solides. Il s'agit en outre de réinventer et de recalibrer les rôles du Conseil de l'UE, de la Commission européenne (y compris de ses différentes directions générales) et, last but not least, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et des délégations de l'UE.

La Commission Von der Leyen 2.0 s'est engagée – du moins sur le papier – à créer des « partenariats à long terme et mutuellement bénéfiques » au titre de sa politique économique étrangère (Commission européenne 2024). Pour y parvenir, l'UE doit cesser d'envisager son engagement dans le cadre d'une concurrence et d'une supposée « supériorité européenne », et se concentrer au contraire sur un dialogue cohérent et respectueux, qui intègre véritablement les perspectives du Sud.

L'année à venir offre de véritables occasions de réinitialiser la machine. Les sommets à venir avec la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CELAC) et l'UA (Van Damme 2025c), la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement (FfD4) et les prochaines négociations du CFP, ainsi que la préprogrammation et la programmation stratégiques des ressources allouées à l'action extérieure, sont autant de moments clés qui doivent permettre à l'UE de prouver qu'elle est sérieuse quand elle dit vouloir instaurer d'authentiques partenariats. Mais ces moments n'auront d'importance que s'ils débouchent sur des actions, et pas seulement sur des annonces. Il est temps pour l'UE de savoir si elle veut être un partenaire stratégique crédible ou risquer d'être perçue comme une puissance de plus dont les actes contredisent les paroles.

Références

Adolphsen, O., Könneke, J. and Schenuit, F. 2025. [The International Dimension of European Climate Policy: A Strategy for Integrating the Internal and External Dimensions](#). Berlin: SWP – Stiftung Wissenschaft und Politik. (Accessed: 14 May 2025).

Africa Confidential. 2025. [Panicked by the far right', Brussels spends billions on migration control in West Africa](#). Vol 66 No 8. Published 18th April 2025.

Aly, H., Gulrajani, N. and Pudussery, J. 2024. [Donors in a Post-Aid World Dialogue Series Dialogue #1: Crafting a new rationale for northern donorship](#). London: Overseas Development Institute. (Accessed: 14 May 2025).

Ammar, S. 2025. [Green hydrogen, old colonialism](#). Africa Is a Country. 13 May 2025.

Balfour, R., Bomassi, L. and Martinelli, M. 2022. [The Southern Mirror: Reflections on Europe From the Global South](#). Carnegie Europe.

Balfour, R., Baroncelli, E., Bomassi, L., Csernaton, R., Goldthau, A., Grevi, G., Hoeffler, C., Jones, E., Prakash Nair, P., Ülgen, S. and Youngs, R. 2024. [Geopolitics and Economic Statecraft in the European Union](#). Carnegie Europe.

Bilal, S. and Klasen, A. 2025. [Scaling up Global Gateway: Boosting coordination in development and export finance](#). ECDPM Discussion Paper 385. Maastricht: ECDPM.

Bisong, A. 2023. [The Failure of European Policy on Africa and Migratory Movements](#). IEMed Mediterranean Yearbook 2023.

Bonini, E. 2025. [The EU arrived too late and poorly in Latin America; now pays the price of China's strong presence](#). EUnews. 27 March 2025.

Byiers, B. and Medinilla, A. 2024. [The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism and developing countries: Threats, opportunities and strategic responses](#). ECDPM Discussion Paper 380. Maastricht: ECDPM.

Commission européenne. 2024. [Ursula von der Leyen's Mission Letter to Jozef Síkela, Commissioner for International Partnerships](#). Bruxelles, 1^{er} décembre 2024.

De Hoop Scheffer, A., L. Jagtiani, S., Kausch, K., Mohan, G., Quencez, M., Tausendfreund, R. and Weber, G. 2024. [Pivotal Powers 2024: Innovative](#)

Di Ciommo, M., Veron, P. and Ashraf, N. 2024. [The EU and China in the Global South: Perspectives from African countries](#). ECDPM Discussion Paper 373. Maastricht: ECDPM.

[Engagement Strategies for Global Governance, Security, and Artificial Intelligence](#). GMF Report.

Friends of Europe. 2023. [Press release | Ukraine vs. Palestine: EU's double standards under scrutiny at State of Europe](#). 9 November 2023.

Gadd, K., and Engström, V. 2024. [EU delegations as intermediaries of perceptions of the EU: A view from the MENA region](#). Mediterranean Politics, 1–23. <https://doi.org/10.1080/13629395.2023.2291740>.

Garton Ash, T., Krastev, I. and Leonard, M. 2023. [Living in an à la carte world: What European policymakers should learn from global public opinion](#). ECFR Policy Brief.

Gwyn Jones, M. 2023. [‘Double standards’ undermine EU legitimacy in Global South: Human Rights Watch chief](#). Euronews. 26 October 2023.

Hasselbach, C. 2024. [Are Western double standards undermining the global order?](#) DW. 21 September 2024.

Hauck, V., Sabourin, A. and Jones, A. 2024. [The mid-term evaluation of NDICI-Global Europe: Is the instrument fit for purpose?](#) ECDPM Commentary. 21 May 2024.

Hauck, V. and Desmidt, S. 2024. [The EU's attention to fragility: Priority or afterthought?](#) ECDPM Commentary. 30 October 2024.

Ingram, G. 2025. [Global South perspectives on US development assistance changes and future directions](#). Brookings Commentary. 25 February 2025.

Islam, S. 2024a. [Europe and the Global South. How to gain influence and credibility in a complex world](#). Madrid: Real Instituto Elcano.

Islam, S. 2024b. [Europe's Gaza betrayal has broken the trust of millions of people in the global south](#). The Guardian. 10 April 2024.

Jones, A., Veron, P., Sabourin, A. and Karaki, K. 2025. [Towards NDICI-Global Europe 2.0: Reforms for a new era of EU partnerships](#). ECDPM Discussion paper 387. Maastricht: ECDPM.

Karaki, K., Teevan, C., Medinilla, A., D'Alessandro, C., Slater, J., Tadesse Shiferaw, L., Vijverman, P., Desmidt, S. and Ramadan, W. 2024. [The cost of Europe's divisions in the Middle East](#). ECDPM Briefing Note 187. Maastricht: ECDPM.

Khan, H. 2024. [From Tunis to Cairo: Europe Extends Its Border Across North Africa](#). Sada Commentary. 9 April 2024.

Kumar, C. 2024. [The EU Africa migration agenda – driving a new migration partnership forward](#). ODI Expert comment. 24 May 2024.

Langan, M. and Price, S. 2025. [African diplomats in Brussels oppose the colonial logic of Europe's premature free trade deals](#). LSE blog. 10 February 2025.

Marangio, R. and Mattheis, F. 2024. ["Je t'aime, moi non plus": cognitive biases in the AU-EU relationship](#). EUISS Brief.

Medinilla, A., Teevan, C., and Karaki, K. 2025. [The art of the deal: Securing Europe's economic future through strategic alliances](#). ECDPM Commentary. 26 March 2025.

Möller, A. (ed.). 2025. [Europe in the world in 2025: Navigating a perilous world with realism and ambition. Outlook paper](#). Brussels: European Policy Centre. (Accessed: 14 May 2025).

Naidu, S. and De Carvalho, G. 2025. [BRICS Expansion: Redefining Global Structural Power in a Changing World Order](#). Policy Insights 160. Johannesburg: South African Institute of International Affairs.

Nogueira Pinto, T. 2024. [Between a rock and a hard place: the EU's transactional approach to migration](#). Mixed Migration Centre. 16 January 2024.

Ofori, M. 2025. [I Will Not "Nurse a Feeling of a White Woman": Populism and Transgressive Politics in Postcolonial Africa](#). Howard Journal of Communications, 1–18. <https://doi.org/10.1080/10646175.2025.2463447>.

Pinyol Puig, G. 2025. [US vs. EU development approach: One is dead, what's next for the other?](#) ECDPM Commentary. 12 March 2025.

Sabourin, A. and Hunter, J. 2024. [How are the EU and African countries working together on mutual interests?](#) ECDPM.

Sabourin, A., van der Meer, K. and Jones, A. 2023. [The new EU development policy shifts in practice: Views from Kenya and Cameroon](#). ECDPM Discussion Paper 358. Maastricht: ECDPM.

Sherriff, A. and Veron, P. 2024. [What is driving change in Europe's international cooperation agenda? Part 1](#). ECDPM Briefing Note 175. Maastricht: ECDPM.

Sherriff, A. 2025. [Turmoil in USAID and the challenge for the EU's response](#). ECDPM commentary. 12 February 2025.

Shikwati, J., Adero, N. and Juma, J. 2022. [The Clash of Systems? African Perceptions of the European Union and China Engagement](#). Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

Tadesse Shiferaw, L. 2023. [The EU-Africa partnership: One step forward, two steps backwards](#). ECDPM Commentary. 13 March 2023.

Teevan, C. 2024. [Von der Leyen 2.0 and a shifting approach to EU international partnerships](#). ECDPM Commentary. 19 July 2024.

Teevan, C., Bilal, S., Domingo, E. and Medinilla, A. 2022. [The Global Gateway: A recipe for EU geopolitical relevance?](#) ECDPM Discussion Paper 323. Maastricht: ECDPM.

Teevan, C. and Bilal, S. 2023. [The Global Gateway at two: Implementing EU strategic ambitions](#). ECDPM Briefing Note 173. Maastricht: ECDPM.

Van Damme, P. 2025a. [The EU's competing strategic interests in Africa: Priorities for the next MFF](#). ECDPM commentary. 19 March 2025.

Van Damme, P. 2025b. [The NDICI-Global Europe mid-term review exercise in sub-Saharan Africa: Lessons for the future](#). ECDPM Briefing Note 192. Maastricht: ECDPM.

Van Damme, P. 2025c. [How \(not\) to prepare for the next AU-EU summit](#). ECDPM commentary. 7 May 2025.

Van der Meer, K., Domingo, E. and Veron, P. 2023. [The EU, geopolitics and human development: Insights from Zambia, Kenya and Guinea](#). ECDPM Discussion Paper 340. Maastricht: ECDPM.

Veron, P. and Sherriff, A. 2024. [What is driving change in Europe's international cooperation agenda? Part 2](#). ECDPM Briefing Note 176. Maastricht: ECDPM.

Von der Leyen, U. 2024. [Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029](#). Bruxelles : Commission européenne.

Weinhardt, C. and De Ville, F. 2025. [How the EU's geoeconomic shift is adversely affecting developing countries](#). ECDPM Commentary. 14 January 2025.

Youngs, R., Farinha, R., Tadesse Shiferaw, L., Wilén, N., Portela, C., Hastrup, T., Olakounlé Yabi, G., Chacha, M. and Cheeseman, N. 2023. [Crafting an EU Strategy for Coups](#). European Democracy Hub.

Youngs, R. 2024. ["Listening to Others" as European Foreign Policy?](#) Strategic Europe Commentary. 3 December 2024.

Yuhan, M. 2024. [EU needs to acknowledge the end of Global South compliance with Europe-centered world order](#). Global Times. 27 February 2024.

À propos de l'ECDPM

L'ECDPM est un centre indépendant de réflexion et d'action qui travaille sur la coopération internationale et la politique de développement.

Depuis 1986, les membres de notre personnel fournissent des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques et aux praticiens en Europe et en Afrique – afin de mettre les politiques au service d'un développement mondial durable et inclusif.

Nos principaux domaines d'activité sont les suivants

- La politique étrangère et de développement de l'Union européenne
- Migration et mobilité
- Économie numérique et gouvernance
- Relations entre l'Union africaine et l'Union européenne
- Paix, sécurité et résilience
- Gouvernance démocratique
- Reprise et transformation économiques
- Changement climatique et transition verte
- Intégration économique africaine
- Systèmes alimentaires durables

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site www.ecdpm.org

Cette publication bénéficie du soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM : Pays-Bas, Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg et Suède.

ISSN1571-7577