

# Europe-Afrique Quelles perspectives d'avenir

**Larabi JAÏDI  
Iván MARTÍN**





THINK • STIMULATE • BRIDGE

# **Europe-Afrique Quelles perspectives d'avenir**

Larabi JAÏDI  
Iván Martín

## A propos d'OCP Policy Center

OCP Policy Center est un think tank marocain « policy oriented », qui a pour mission de contribuer à approfondir les connaissances et à enrichir la réflexion autour de questions économiques et de relations internationales revêtant un enjeu majeur pour le développement économique et social du Maroc, et plus largement pour celui du continent africain. À cet effet, le think tank s'appuie sur des productions analytiques indépendantes et un réseau de partenaires et de chercheurs de premier plan, dans l'esprit d'une plateforme ouverte de discussions et d'échanges.

Porteur d'une « perspective du Sud », celle d'un pays à revenu intermédiaire africain, sur les grands débats internationaux ainsi que sur les défis stratégiques auxquels font face les pays émergents et en développement, OCP Policy Center apporte une contribution sur quatre champs thématiques majeurs : agriculture, environnement et sécurité alimentaire; développement économique et social ; économie des matières premières ; et géopolitique et relations internationales.

Sur cette base, OCP Policy Center est activement engagé dans l'analyse des politiques publiques et dans la promotion de la coopération internationale favorisant le développement des pays du Sud. Un de ses objectifs est de contribuer à l'émergence d'une « Atlantique élargie », dont le potentiel reste très largement sous-exploité. Conscient que la réalisation de ces objectifs passe essentiellement par le développement du Capital humain, le think tank a pour vocation de participer au renforcement des capacités nationales et continentales en matière d'analyse économique et de gestion.

OCP Policy Center

Ryad Business Center – Aile Sud, 4<sup>ème</sup> étage - Mahaj Erryad - Rabat, Maroc

Website : [WWW.OCPPC.MA](http://WWW.OCPPC.MA)

Email : [CONTACT@OCPPC.MA](mailto:CONTACT@OCPPC.MA)

Tél : +212 (0) 537 27 08 60 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

© OCP Policy Center. Tous droits réservés

Les vues exprimées ici sont celles des auteurs et ne doivent pas être attribuées à OCP Policy Center.

## A propos de l'auteur, Larabi Jaïdi

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

## A propos de l'auteur, Iván Martín

Iván Martín est économiste. Il est chercheur du GRITIM (Groupe Interdisciplinaire de Recherches sur l'Immigration) de l'Université Pompeu Fabra de Barcelone (Espagne). Entre 2013 et 2016, il a été professeur de l'Institut Universitaire Européen de Florence (Migration Policy Center), ainsi que membre du Groupe d'Experts sur la Migration Économique de la Commission Européenne et Expert Principal sur la Migration du Travail du programme ETEM (Expertise Thématique Externe sur les Migrations) de la DG DEVCO de la Commission Européenne. Il a été aussi chercheur senior et coordonnateur scientifique du projet SAHWA sur la jeunesse arabe au CIDOB de Barcelone (2014) et chercheur associé de l'Instituto Complutense de Estudios Internacionales à Madrid (2008-2013). Auparavant, il avait été Administrateur de Recherche au Collège de l'Europe, Campus de Natolin (Varsovie) (2010-2011), et Directeur du Forum socioéconomique de Casa Árabe-Institut International d'Études Arabes et du Monde Musulman (Espagne) (2006-2008), après avoir exercé pendant six ans en tant que professeur d'économie politique internationale à l'Université Carlos III de Madrid. Il est spécialisé sur les relations euro-méditerranéennes et l'emploi et la migration du travail dans les pays arabes méditerranéens, sujet sur lequel il a fait des nombreuses recherches et publications depuis plus de quinze ans. Depuis 2011 il a travaillé comme consultant et formateur sur la migration du travail, la migration et le développement et l'emploi, surtout en Afrique du Nord et Afrique subsaharienne, pour le Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée à Barcelone, la Direction Général de Développement de la Commission Européenne (DEVCO) et la Délégation de l'UE au Maroc, la European Training Foundation, l'Organisation internationale pour les Migrations et l'Organisation international du Travail, ainsi que les agences de coopération suisse, espagnole et allemande. Depuis 2003, il a travaillé comme analyste pour plusieurs think tanks européens, notamment le Real Instituto Elcano à Madrid (2003-2012), l'IEMed (2005-2010) et le CIDOB (2014) à Barcelone, et l'IFRI à Paris (2008-2009).



## Résumé

A un moment où l'Afrique renforce son attractivité, se dote de son propre récit et suscite l'intérêt de nouveaux partenaires, et où l'Europe traverse une crise économique et institutionnelle importante, quelles peuvent être les bases nouvelles du partenariat Union Européenne-Afrique ? Si le dernier sommet d'Abidjan, en novembre dernier, a mis l'accent sur la priorité éducative, l'appui au développement durable et inclusif, une coopération multi-secteurs, tout cela sur la base d'une coopération horizontale favorisant les apports réciproques Afrique-Union Européenne, il faut rester conscient des contraintes qui pèsent sur les deux partenaires et des moyens de les dépasser. L'autre question qui se pose, c'est celle de la place du Maroc dans ce nouveau cadre. Le royaume est en effet engagé dans une relation sans précédent avec l'Afrique, qui se traduit par un renouveau de la politique africaine du Maroc qui cherche à mettre en œuvre une nouvelle stratégie avec deux objectifs : participer au développement africain comme un acteur concerné et impliqué et proposer une démarche d'intérêts partagés, dans un esprit gagnant-gagnant.





# Europe-Afrique

## Quelles perspectives d'avenir

### Préambule

La cinquième édition des sommets Union européenne-Afrique s'est tenue en novembre 2017 à Abidjan. Cadre institutionnel pour débattre des coopérations entre les pays des deux continents, ce sommet était censé examiner, entre autres, les questions stratégiques de la paix et la sécurité, des droits humains, de réchauffement climatique, de terrorisme transfrontalier, de prospérité et de stratégie commune UE-Afrique.

L'OCP Policy Center a choisi l'opportunité de ce sommet pour contribuer au débat de la société civile sur l'avenir des relations économiques entre les deux continents et apporter un éclairage spécifique sur la place et le rôle du Maroc dans ces relations. Cet événement a pris la forme d'un séminaire organisé à Rabat les 14-15 Septembre 2017 regroupant des chercheurs spécialistes des relations entre l'Afrique et l'Europe regroupant des chercheurs spécialistes des relations entre l'Afrique et l'Europe sous la coordination scientifique de Larabi Jaidi, Senior Fellow à l'OCP Policy Centre, et Iván Martín. Les contributions et actes de ce séminaire ont fait l'objet d'une publication de l'OCP Policy Center. Ce Policy Paper est une synthèse des travaux du séminaire de Rabat mettant en exergue les analyses partagées par les participants au séminaire et les conclusions saillantes de leurs délibérations sur les thèmes choisis. Une première version de ce Policy Paper, a été présenté à la veille du Sommet Union africaine-Union européenne d'Abidjan du 29-30 novembre, dans une conférence-débat organisée conjointement par le OCP Policy Centre la CAPEC, Cellule d'Analyse de Politiques Economiques du CIRES (Centre Ivoirien de Recherches Économiques et Sociales).

Le Policy Paper est structuré autour des points et questionnements suivants :

- Une introduction sur l'intérêt du sujet
- Le Partenariat Europe-Afrique : un processus en quête de périmètre dans un contexte changeant
- Quelle approche de développement pour faire face à quels défis ?
- Quel partenariat pour quels objectifs ?
- Quelles perspectives depuis le Maroc ?
- Pistes pour un Partenariat favorable au développement

## Introduction : Intérêt du sujet pour l'Europe, l'Afrique et le Maroc

Pendant longtemps, l'afro-pessimisme a dominé toutes les analyses de l'économie et des sociétés africaines. La tentation était forte, et certains n'y ont pas échappé, de considérer ce continent comme condamné, comme si une malédiction particulière s'était abattue sur les peuples africains. Mais ce jugement reflète une méconnaissance de la réalité et des changements en cours. Sur les trente dernières années, les performances économiques se révèlent certes moyennes, mais le continent a su faire face à la forte croissance démographique sans véritable paupérisation.

La reprise de l'économie africaine dans la première décennie de ce nouveau siècle n'avait rien d'étonnant. Elle s'expliquait d'abord par la remontée des cours des matières premières. L'embellie a résulté aussi de facteurs internes. En dépit d'un coût social élevé, les réformes structurelles ont permis d'améliorer l'environnement macro-économique.

On se tromperait cependant en pensant que les facteurs à l'origine du mal-développement de l'Afrique sont loin d'avoir disparu. Les difficultés du continent ont des causes très claires : elles s'appellent instabilité politique, absence d'Etat soucieux du développement à long terme, clientélisme dans des sociétés dont les structures sont demeurées longtemps plus orientées vers la redistribution des richesses que sur leur accumulation. Ces données, que d'autres pays partagent, ne sont pas immuables.

La croissance observée ces dernières années ne constitue pas encore un véritable décollage économique analogue à celui des pays asiatiques. Les ressources naturelles encore peu exploitées et la jeunesse de la population offrent un beau potentiel, mais le sous-développement des infrastructures, l'inadéquation de l'éducation et de la formation à l'emploi, le poids de l'économie informelle et de l'agriculture familiale constituent un frein majeur.

La majorité des pays demeurent confrontés à des problèmes existants : subordination à l'égard des exportations des produits de base, absence de tissu industriel, rentabilité limitée du capital productif eu égard au risque, couverture limitée des besoins de santé, d'éducation...tout en devant répondre aux défis démographiques et environnementaux. A côté de zones de conflits et de crise, la montée de classes moyennes, la transition démographique amorcée, l'urbanisation, la diversification des organisations, la valorisation des ressources naturelles sont autant d'éléments de rupture en profondeur.

L'attrait qu'exerce l'Afrique sur ses partenaires rappelle aussi le potentiel de ce continent. Il témoigne du fait que l'Afrique est une zone où se rencontrent des stratégies de positionnement ou de pénétration mues par des motivations diverses. L'Europe et l'Afrique sont deux continents unis par un contexte historique, culturel et géographique commun. La coopération entre l'UE et l'Afrique s'est appuyée très tôt sur la nature riche et diversifiée des rapports entre les deux continents tout en poursuivant une dynamique sur le plan plus large de l'évolution politique et économique.

L'UE est le plus proche voisin de l'Afrique et son principal partenaire commercial. Elle est le principal investisseur étranger dans le continent et sa première source de transferts de fonds et d'aide publique au développement (21 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE et ses États membres en 2015).

L'UE et l'Afrique ont mis sur pied un partenariat approfondi fondé des intérêts communs. L'UE distingue ses relations avec l'Afrique septentrionale (accords Euromed), l'Afrique du Sud (accord de libre-échange) et les pays de la zone ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique – Accord de Cotonou). La Convention de Cotonou a

prévu des accords de libre-échange et la mise en place d'accords de partenariat économique (APE).

### **Les enjeux d'une stratégie conjointe**

L'objectif des Accords de partenariat économique (APE) est d'introduire, en contrepartie de l'accès au marché européen, des mesures réciproques de libéralisation du commerce. Deux idées complémentaires sont associées à cette réforme commerciale : favoriser les regroupements régionaux et renforcer les capacités commerciales. Dans le volet « développement » de ce nouveau partenariat, d'autres idées sont incluses : introduire une dimension politique dans les accords, instaurer un dialogue avec la société civile, en donnant, en outre, le droit d'accès aux financements du Fonds Européen de développement aux organisations non étatiques.

L'UE voit dans les négociations commerciales une occasion pour diffuser d'autres normes : respect de la propriété intellectuelle, transparence des marchés publics, modernisation des contrôles douaniers, respect des directives de l'Organisation internationale du travail, consultation de la société civile. Les accords APE devaient être signés non pas individuellement mais collectivement, au sein d'une région préalablement définie. Les négociations se sont révélées complexes et difficiles.

Plus récemment, une approche continentale a fait son chemin avec l'adoption de la stratégie commune Europe-Afrique (SCEA) par les chefs d'État africains et européens en 2007. Le partenariat Afrique-UE, qui s'inscrit dans cette stratégie commune, envisage les relations selon une approche ambitieuse en considérant l'Europe et l'Afrique comme un seul et unique continent, et définit le cadre politique général des relations entre les deux parties. Au-delà du développement, ce partenariat n'a de sens que s'il est déterminé à aborder ensemble les problématiques communes, à se donner les moyens de saisir les nouvelles opportunités de coopération et d'élargir leurs liens politiques, économiques, financiers et commerciaux.

Cette Stratégie commune, qui devait fournir à long terme un cadre très important pour les relations Afrique-UE, devait être mise en œuvre selon des plans d'action successifs. Quelle évaluation peut-on faire des volets commercial, financier et humain à cette stratégie ? Est-elle conduite comme une nouvelle vision de long-terme de la relation Afrique-Europe ou plutôt comme une série de projets ? La segmentation en partenariats techniques ne rend-elle pas difficile la possibilité d'aborder les enjeux sous-régionaux ?

**L'analyse des enjeux stratégiques des relations Euro-Africaines permettra de** mettre en évidence les apports et les limites de la valeur ajoutée du partenariat Afrique-UE dans le développement économique de l'Afrique, notamment en matière :

- des flux d'échanges commerciaux et d'attractivité des flux des IDE.
- de financement des infrastructures et de transferts de fonds entre l'Afrique et l'UE;
- d'intégration régionale et continentale;
- de réponses aux préoccupations de l'Afrique concernant la croissance équitable et inclusive, notamment par l'emploi des jeunes;
- des stratégies de développement sectorielles, de filières agro-alimentaire, d'énergie et de valorisation de la chaîne de valeur,
- de maîtrise de gestion des mouvements migratoires entre les deux continents.

## **Quid du Maroc dans ces relations Europe-Afrique ?**

Dans ce contexte, le Maroc se trouve dans une situation nouvelle : une relation sans précédent avec l'Afrique et une présence en évolution. La raison en est un renouveau de la politique africaine du Maroc qui cherche à mettre en œuvre une nouvelle stratégie avec deux objectifs : participer au développement africain comme un acteur concerné et impliqué et proposer une démarche d'intérêts partagés, dans un esprit gagnant-gagnant.

Après avoir été un pays dépourvu de stratégie à long terme sur l'Afrique, le Maroc commence à marquer une présence reconnue dans une région du monde en plein essor. Il faut espérer que cette nouvelle politique africaine accède au statut d'une stratégie pensée et mise en œuvre par tous les acteurs qui y sont impliqués. Et pour commencer, la politique africaine du Maroc, comme toute autre stratégie, doit tenir compte des relations engagées avec d'autres parties du monde, notamment l'Europe à laquelle le lient des intérêts stratégiques et des relations séculaires.

Du point de vue géographique et historique, le Maroc se trouve dans une position dont les atouts, le potentiel et les avantages sont multiples. Il est aussi conscient des enjeux, des risques et des préoccupations qui concernent l'ensemble de la région méditerranéenne et le continent africain. Il fait face à des défis similaires, il partage des valeurs communes. L'enjeu fondamental du rôle du Maroc dans les relations euro-africaines est de contribuer à la définition d'une stratégie globale et équilibrée de partenariat entre les deux continents permettant d'exploiter les opportunités communes.

Une stratégie qui accroîtrait la synergie entre les politiques de coopération économique bilatérales et multilatérales, renforcerait le maillage des relations économiques dans l'intérêt des deux parties, ferait avancer le modèle d'un partenariat d'égal à égal entre les deux continents, contribuer à résoudre les clivages politiques ou autres pour donner plus de cohérence à une politique de coopération entre l'Afrique et l'Europe dans cette Afrique en mouvement.

Pour ce faire, le Maroc se doit d'élaborer sa propre doctrine définissant le référentiel de sa place dans les relations euro-africaines et construire, sur cette base, son modèle de relations avec l'Europe d'une part et l'Afrique son continent d'appartenance d'autre part. Un modèle singulier, fondé sur des atouts spécifiques, s'écartant dans le cas d'espèce, des modèles en perte de vitesse ou des modèles en puissance.

Construire cette vision, c'est d'abord se donner un objectif clé et établir une stratégie pour l'atteindre. L'objectif c'est l'enracinement de l'appartenance du Maroc au continent africain, là où se joue une partie de son avenir, et consolider ses relations propres et les relations du continent dans son ensemble avec l'Europe.

## **1. Le Partenariat Europe-Afrique : un processus en quête de périmètre dans un contexte changeant**

Le Sommet d'Abidjan devait être le moment de faire le bilan des relations Afrique-Europe depuis la tenue en 2000 du premier Sommet entre les deux continents, apprécier les progrès réalisés et les limites dans la concrétisation des ambitions annoncées. C'était le cadre approprié pour réexaminer la vision commune

et identifier les nouvelles opportunités de coopération en vue d'élargir les liens politiques, économiques, financiers et commerciaux à la lumière des changements qui sont intervenus dans le contexte géoéconomique et géopolitique mondial.

Le contexte des relations UE-Afrique a largement évolué depuis 2007 avec la mise en place d'un partenariat stratégique et d'une vision plus panafricaine. Avec la refonte des relations UE-ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) prévue pour février 2020, il faudra renouveler le partenariat avec les pays ACP, dans la mesure où l'Accord de Cotonou expire à cette date.

## 1.1 Bref retour sur le bilan des quatre précédents sommets

**Le premier sommet Europe-Afrique** se tint au Caire en avril 2000. L'Europe y présente les grandes lignes de sa politique pour l'Afrique. Celle-ci est adossée à la première stratégie de l'Europe pour l'Afrique. Le Sommet du Caire a mis en place le cadre stratégique du dialogue Europe-Afrique à travers notamment les axes prioritaires identifiés par les deux parties. Ces axes sont, entre autres, l'intégration régionale en Afrique et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale ; la bonne gouvernance, les institutions et les Droits de l'Homme ; la paix et la gestion des conflits ; le développement durable.

Le caractère général de ces axes présageait déjà des difficultés de leur mise en œuvre, comme de leur incapacité à produire des résultats tangibles. Dans le discours politique, l'Europe comme l'Afrique affichaient leurs convergences de vue et leur volonté de bâtir un partenariat fécond et mutuellement profitable. Dans les faits, de profondes divergences les séparaient : l'Europe s'intéressait davantage aux questions liées aux droits de l'Homme, à la politique, à la paix et la sécurité, tandis que l'Afrique souhaitait plutôt promouvoir les questions économiques et les infrastructures. En 2005, le Conseil de l'Union européenne présenta sa «nouvelle stratégie pour l'Afrique»<sup>1</sup>.

**Le second Sommet UE-Afrique de 2007 s'est tenu à Lisbonne.** L'Europe souhaitait dessiner avec l'Afrique les contours d'un nouveau partenariat. Les dirigeants européens se sont engagés à passer d'une «politique pour l'Afrique» à une «politique avec l'Afrique»<sup>2</sup>. Pour la première fois sera évoquée l'approche d'une « stratégie commune ». Le Sommet de Lisbonne a marqué l'adoption «d'une nouvelle vision commune, inscrite dans une stratégie conjointe, celle d'un partenariat politique d'égal à égal, décomplexé, libéré, pragmatique, et d'une responsabilité mutuelle.»<sup>3</sup> Tout en reconduisant les priorités identifiées au Caire, l'accent sera mis davantage sur les migrations et les questions sécuritaires, notamment le terrorisme.

La volonté exprimée par les Chefs d'Etat européens et africains déboucha sur l'adoption de la Stratégie Commune Europe Afrique (SCEA)<sup>4</sup> pour « servir de filière officielle pour les relations entre l'UE et les pays africains, en dépassant la relation traditionnelle entre les bailleurs de fonds et l'Afrique »<sup>5</sup>. Elle est mise en œuvre par l'intermédiaire de plans d'action successifs. L'UE et les Etats européens s'intéressaient de plus en plus à l'Afrique ; du fait de ses potentialités en termes de ressources naturelles et humaines,

1 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social - La stratégie de l'UE pour l'Afrique - Vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique.

2 José Manuel Barroso, Président de la Commission de l'Union Européenne lors du Sommet de Lisbonne en 2007.

3 Louis Michel, Déclaration du Conseil et de la Commission sur le deuxième sommet UE-Afrique, qui s'est tenu à Lisbonne les 8 et 9 décembre 2007. Strasbourg, 11 décembre 2007

4 La stratégie Commune s'organise autour de huit partenariats : Paix et Sécurité, Gouvernance démocratique et droit de l'homme, Commerce, intégration régionale et infrastructures, Développement, Energie, Changement climatique, Migration, Mobilité et emploi et enfin Science, société de l'information et de l'espace.

5 <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-africa/>.

de la croissance de ses marchés et de son reclassement géopolitique, mais également en raison de ses nuisances potentielles ou réelles en termes de vulnérabilité et d'insécurité et de pression migratoire. Dans ce contexte, et à l'approche de la date butoir du 31 décembre 2007 la Commission européenne a présenté une offre aux CER pour conclure l'APE régional. De nombreux pays africains non PMA ont fini par céder à la pression européenne pour signer, en cascade, des accords intérimaires, hors des cadres régionaux.

En 2010, lors de **la troisième édition du sommet organisée à Tripoli**, les droits de l'homme, la démocratie, l'immigration ou le changement climatique avaient constitué des points d'achoppement. Le pragmatisme a pris le dessus. Le Sommet a été un échec dans un contexte géopolitique tendu.

**Le quatrième Sommet UE-Afrique de Bruxelles (2014)** verra l'adoption de la feuille de route de la Stratégie Commune pour la période 2014-2017. Il a convenu que la mise en œuvre de la Stratégie conjointe devrait être améliorée davantage à la lumière de l'expérience acquise et de l'évolution de la situation en Afrique, en Europe et dans le monde. La coopération devrait s'inspirer d'une approche axée sur les résultats.

Le Sommet a décidé des actions à mener dans les domaines prioritaires où la coopération entre les deux partenaires est essentielle et présente un fort potentiel, dans le cadre de la Stratégie conjointe, et pour lesquels une valeur ajoutée substantielle peut être escomptée. Il en est ainsi d'une plus grande contribution de la coopération à l'amélioration de l'accès à davantage et de meilleurs emplois et à la protection sociale, ainsi qu'à l'accès de tous à l'éducation de base de qualité, aux systèmes sanitaires et aux soins de santé. Il en est de même de la création de programmes de recherche académique communs, en mettant en particulier l'accent sur l'innovation et le secteur productif y compris les infrastructures de recherche. Le secteur privé a été appelé à plus d'engagement en tant que partenaire clé au développement.

Le 4ème Sommet UE-Afrique de 2014 a permis de recadrer l'avenir des relations entre l'UE et l'Afrique. Il a aussi relevé que malgré l'importance des résultats atteints, le rythme de leur progression est en deçà des attentes des deux partenaires et des parties prenantes. Un effort plus soutenu a été jugé nécessaire pour faire avancer le processus initié afin de garantir une plus grande capacité d'adaptation, et de produire un plus grand impact.

A cet égard, les actions suivantes ont été envisagées: relancer le dialogue politique de façon régulière entre les Sommets pour injecter plus de dynamisme au partenariat; développer un partenariat réellement centré sur les populations, renforcer la participation des organisations de jeunesse africaines et européennes et de la société civile; renforcer le dialogue dans les forums mondiaux: collaboration pour des négociations mutuellement bénéfiques dans les forums multilatéraux; promouvoir un partenariat «gagnant-gagnant au-delà de l'aide»; promouvoir la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la lutte contre la corruption, ainsi qu'une transparence et une responsabilité accrues; consolider les capacités de l'Afrique en matière de paix et de sécurité.

## 1.2 Le changement du contexte

Compte tenu des résultats de la Cinquième sommet Europe-Afrique de novembre 2017 (voir analyse ci-dessous), il est utile de sérier les grandes tendances qui ont marqué l'évolution des relations Europe-Afrique depuis l'adoption de la Stratégie commune, de relever les changements intervenus dans le contexte de l'environnement mondial pour mieux identifier les orientations et lignes de renouveau attendues de la nouvelle phase de partenariat entre les deux continents.

Le tableau-ci dessous résume l'évolution des tendances du partenariat à partir de cinq clés d'entrée ou de lecture : le type de relation ; le degré de dépendance ; le contexte géopolitique ; la compréhension des intérêts communs ; le pouvoir de négociation de l'Afrique ; les options alternatives ; la légitimité particulière.

### **L'Europe se mondialise, l'Afrique élargit son attractivité**

Les relations économiques entre l'Europe et l'Afrique se sont fortement relâchées, même si l'UE et les 28 Etats membres demeurent les premiers partenaires commerciaux et bailleurs de fonds (11ième FED 2014-2020 de 31,5 milliards d'euros). Malgré le différentiel de croissance entre l'Europe et l'Afrique observé depuis 2000 (2,5% contre 5%), les asymétries se sont largement maintenues. Les écarts de revenu par tête restent de 1 à 50 entre l'UE et l'Afrique en termes nominaux. L'aide européenne à l'agriculture africaine est de 500 millions d'euros alors que la PAC s'élève annuellement à 50 milliards d'euros (362,8 milliards euros) soit un niveau 100 fois inférieur alors que le nombre d'agriculteurs africains est plus de 30 fois supérieur.

L'Europe a perdu la moitié des parts de marché depuis 2000 au profit des pays « émergents ». Elle n'a pu avoir une position commune face au drame des « damnés de la mer » (Stora). Les défis sécuritaires et le traitement des réfugiés ont fortement divisé les Etats membres. L'impact de la crise économique mondiale de 2008 et de l'installation des instabilités dans la grande région MENA depuis 2011 s'est traduit par l'accentuation des inerties des partenariats de l'Europe avec les ensembles africains.

L'Europe s'est mondialisée et les fondements de son intégration par le marché et le droit ont été débordés. L'Europe a perdu sa position de quasi monopole en Afrique pour se situer dans un monde oligopolistique où dominant le soft et le hard power de diverses puissances, émergentes, pétrolières et autres. Si la proximité géographique, et les liens tissés par l'histoire, lors de la période coloniale, ont permis à l'UE de rester encore le premier partenaire de l'espace afro-méditerranéen, celui-ci est aujourd'hui l'objet de compétition en raison de l'intérêt que lui accorde la Chine, ainsi que d'autres pays émergents et, bien sûr, les Etats-Unis.

**Tableau 1. Evolution du contexte de la relation Afrique-UE**

<b>Éléments décisifs de la relation Europe-Afrique</b>	<b>Tendances d'évolution</b>
1. Type de relation	Persistance d'une forte asymétrie en termes de pouvoir et de ressources entre les deux partenaires
2. Degré de dépendance	Réduction du degré de dépendance du fait de l'existence de sources de financement alternatives (BRICs, Etats du Golfe, fonds privés) Mise en cause par l'OMC du principe des préférences dérogatoires
3. Contexte géopolitique	Globalisation et financiarisation Domination de l'économie de marché Multipolarité des décisions stratégiques Agenda des ODD (2015-2030)
4. Intérêts communs	Dilution des intérêts hérités de la colonisation Multiplication des fora pour définir des intérêts conjoints
5. Pouvoir de négociation de l'Afrique	Pouvoir de négociation limité en raison d'une perte de cohésion et d'une faible capacité à agir collectivement
6. Options alternatives	Multiplication des options disponibles, chevauchées et concurrentes, tant pour l'Afrique que pour l'UE
7. Légitimité particulière	La légitimité historique a perdu de son poids avec l'arrivée de nouveaux acteurs des deux côtés. L'UE a perdu ses privilèges historiques. L'Afrique a désormais son propre « récit ».

Tableau repris et adapté de la contribution de Pierre Jacquemot inspiré de Jean Bossuyt, Niels Keijzer, Alfonso Medinilla et Marc De Tollenaere, *The future of ACP-EU relations: A political economy analysis*. (ECDPM Policy Management Report 21) Maastricht. ECDPM, 2016

Adoptée en 2000 puis prorogée en juin 2015 jusqu'à 2025, l'Africain Growth and Opportunity Act - AGOA constitue la référence essentielle des rapports d'échanges entre les Etats-Unis et les pays subsahariens d'Afrique. Elle permet d'accorder une exonération des droits de douane pour presque tous les produits exportés par les Etats subsahariens<sup>6</sup>. AGOA offre par ailleurs des opportunités réelles aux entreprises et organisations commerciales pour tisser des relations de travail avec leurs homologues américaines. L'Administration Obama a multiplié les actions pour faire avancer les objectifs commerciaux des Etats-Unis en Afrique. Ainsi, elle a lancé trois initiatives : l'initiative alimentaire Feed the Future (2009) avec un engagement de 3,8 milliards de dollars<sup>7</sup> ; l'initiative « Power-Africa » pour fournir de l'électricité à 60 millions de foyers et d'entreprises en association avec le privé ; l'initiative Trade-Africa, avec l'ambition de convertir les trois ensembles régionaux africains, en pôles de commerce et d'investissement.

A côté des Etats-Unis, les grands pays émergents, la Chine notamment, ont renforcé leur présence sur le continent africain qui a profité de ces intérêts des uns et des autres pour améliorer globalement ses performances économiques. Depuis quinze ans, les échanges marchands de l'Afrique avec l'Asie (Chine, Inde, République de Corée, Indonésie, Malaisie, Singapour) et aussi avec le Brésil et la Turquie qui tous rejettent l'ingérence pour parler « partenariat d'égal à égal », croissent beaucoup plus vite que ses échanges avec l'Europe.

<sup>6</sup> Les avantages concernent 37 pays ASS et portent sur 4.600 articles profitant du statut d'exonération de préférences généralisées.

<sup>7</sup> Et en 2012, le privé a été appelé à s'y associer dans le cadre de la New Alliance for Food Security and Nutrition.



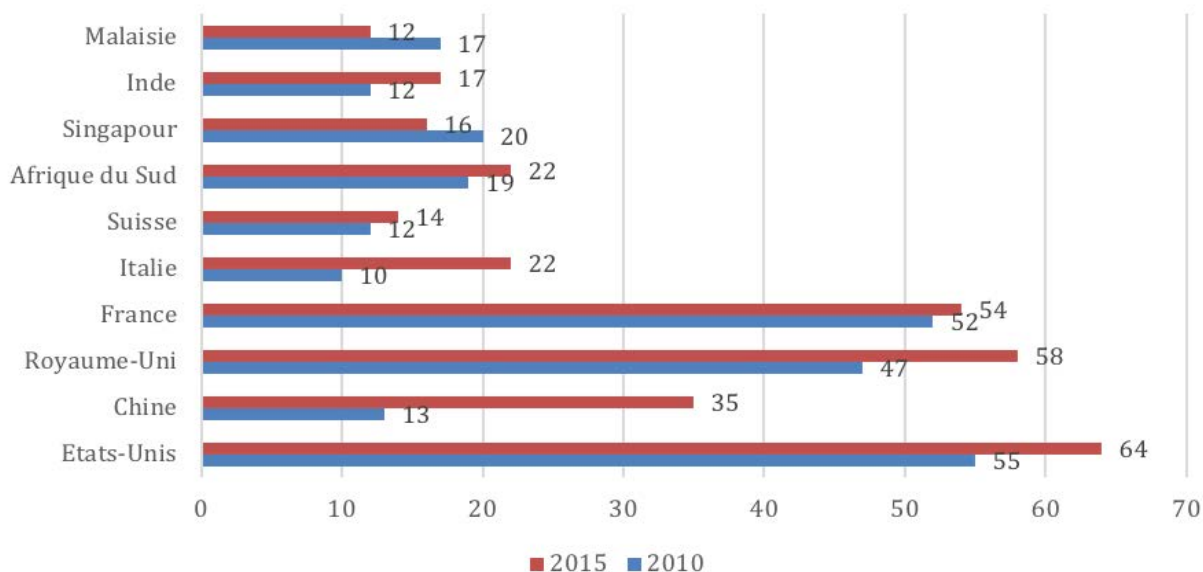
Manifestation de la compétition multipolaire qui bouleverse les hiérarchies internationales, les pays émergents sont passés « du balcon à l'orchestre ». La Chine qui occupait le 8ème rang parmi les partenaires de l'Afrique en 2000 (avec 3 % des échanges) se place au premier rang en 2015 (avec 16 %). L'Inde passe du 9ème rang au deuxième devant la France dont le poids relatif dans les échanges a décru de 11,3 % à 5,3 % (mais dont le poids en valeur a quasiment doublé).

Depuis le début du siècle jusqu'à 2014, les progrès économiques réalisés par la Chine et la demande chinoise adressée au Continent ont fait sortir beaucoup d'économies africaines de leur stagnation. La Chine a annoncé l'accroissement de son aide à des niveaux jamais égalés<sup>8</sup> : 60 milliards de dollars dont 5 milliards sous forme de prêts sans intérêt et 35 de prêts concessionnels. Il a annoncé également l'octroi aux pays africains de crédits destinés à financer dix grands projets de coopération dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, de la lutte contre la pauvreté, de la culture, de la sécurité, de la protection de l'environnement et de l'économie verte. A côté de ces propositions en matière de financement, la Chine a décidé d'accompagner le processus d'industrialisation de certaines économies africaines, dans le cadre d'une approche de co-production et même de délocaliser de certaines activités.

Plus généralement, ce nouveau partenariat intègre la logique de la stratégie de « la route et la ceinture » annoncée par Xi Jinping en 2014. Cette nouvelle « route de la soie » qui passe par l'Afrique pour aboutir à la Méditerranée et l'Europe et travers Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya, jusqu'au canal de Suez, en direction de l'Egypte, Al Hammadia en Algérie et Tanger au Maroc.

Dans le sillage de la Chine, d'autres pays asiatiques (Japon, Inde, Corée du Sud) et/ou émergents (Brésil) ont accentué à leur tour leur intérêt pour le continent africain. L'Afrique est devenue un sujet de compétition entre les nouvelles forces montantes et les pays développés traditionnels (voir Graphique 1).

**Graphique 1: Top 10 des investisseurs en Afrique (stocks d'IDE, en milliards de dollars), en 2010 et en 2015**



Source : CNUCED, auteurs

<sup>8</sup> Annonce faite par le président Xi Jinping à l'occasion du deuxième forum de coopération sino-africain (FCSA) de Johannesburg (décembre 2015).

## **Le Brexit : quel impact ?**

Dans cet environnement géoéconomique en pleine mutation, le « Brexit » a introduit une dimension d'incertitude dans les relations Europe-Afrique. De grandes interrogations se posent quant à ses effets sur le Continent. Le Royaume-Uni est un acteur économique majeur de l'UE, bien qu'il ne fasse pas partie de sa zone euro et échange avec l'UE moins que la moyenne des pays membres de l'UE. Le Royaume-Uni représente 14 % du PIB de l'UE. Après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, le déclassement relatif de l'UE-27 bis serait considérablement accentué, notamment par rapport à la Chine et aux États-Unis.

Certes, avant le « Brexit », l'UE était déjà engagée dans une dynamique d'effacement relatif, dans des proportions très significatives. Le « Brexit » accentuera cette dynamique d'effacement accéléré du poids relatif de l'Union européenne, sur divers paramètres : territoire, démographie, économie, stratégie. Cela aura inmanquablement des effets sur la puissance de l'UE dans le monde et par conséquent sur ses relations avec l'Afrique.

Sans le Royaume-Uni, l'UE perd 15% de son effort d'aide au développement, 30% de sa capacité diplomatique, 40% de sa puissance militaire, environ 45% de sa force de frappe nucléaire et 50% de ses droits de veto au Conseil de sécurité. En d'autres termes, l'Europe aura désormais un autre sérieux concurrent en Afrique et en Méditerranée. Acculée par son isolement européen et enhardie par la nécessité de renforcer ses lignes de communication vers les pays africains, la Grande-Bretagne marquerait son retour en Afrique où elle possède déjà des intérêts bien implantés.

Le retrait du Royaume-Uni modifiera le cadre financier pluriannuel 2020-2027. Selon les chercheurs de l'Institut Jacques Delors, le déficit découlant du Brexit pour le budget européen atteindrait environ 10 milliards d'euros par an. Ceci correspond à la contribution nette du Royaume-Uni au budget européen. Les effets à prévoir sur la structure du budget européen, qui s'élève à 145 milliards d'euros, sont plus importants que ce déficit, qui représente un peu moins de 7 % du budget total, dû au retrait britannique. Les priorités du budget européen feront sans doute l'objet de discussions plus poussées encore que lors des précédentes négociations des cadres financiers pluriannuels.

L'absence du Royaume-Uni aura des effets sur les équilibres qui prévalaient. Il reviendra donc aux États membres de l'Union européenne de décider s'il convient de s'adapter à ce déficit en augmentant les contributions nationales ou en réduisant les dépenses. De nombreux États ont déjà fait savoir qu'ils ne souhaitent pas augmenter leur contribution au budget européen. En revanche, la Grande-Bretagne mobilisera les ressources non affectées au budget européen pour les affecter à des accords plus directs, bilatéraux avec des pays africains dans lesquels elle aura un intérêt propre, comme le Ghana ou le Nigeria, son premier partenaire économique en Afrique de l'Ouest qui s'est montré, par ailleurs, réticent à signer des accords avec l'UE. La Grande-Bretagne aura une autonomie qui lui permettra de décider rapidement et surtout de défendre des intérêts propres, ciblés. Son aide et ses accords auront donc plus d'impact.

Avec le Brexit, la capacité de l'Union Européenne en matière d'aide au développement des pays africains sera certainement amoindrie. Si l'UE est le premier bailleur de fonds en matière d'aide au développement, c'est en partie grâce au portefeuille britannique. Au sein du Fonds européen de développement (FED), principal instrument de l'aide au développement de l'UE à destination des pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP), le Royaume Uni est le troisième plus gros contributeur derrière l'Allemagne et la France. Sur la période 2014-2020, il s'est ainsi engagé à fournir près de 4,484 milliards d'euros, soit 14,7 % de l'aide totale. Mais

si la Grande-Bretagne va continuer d'apporter sa contribution, elle utilisera l'aide au développement pour augmenter leur influence en Afrique.

La sortie de l'Union européenne, dite « Brexit » aura un impact économique en Afrique. La Grande-Bretagne est le deuxième plus gros investisseur européen sur le continent après la France. Sa sortie de l'Union européenne aura pour effet de réduire fortement le poids de l'UE dans les IDE en Afrique, notamment dans les pays anglophones. En choisissant de conduire sa politique africaine en toute indépendance, elle va sensiblement modifier ses liens économiques avec ses partenaires africains.

Nombre d'accords commerciaux entre le Royaume-Uni et des pays africains devront probablement être renégociés. Les principaux pays affectés seront l'Afrique du Sud, le Nigeria, le Botswana, l'Angola, le Kenya, le Ghana et le Sénégal, avec lesquels, 80% des exportations britanniques en Afrique subsaharienne se font. Toutefois, en sortant de l'Union européenne, la Grande-Bretagne s'expose à l'instauration de droits de douanes entre elle et les membres de l'Union Européenne. De quoi faire augmenter le coût de production de ses produits, dont la fabrication est souvent sous-traitée dans d'autres pays européens. Et donc le prix à l'export. Sur le continent, la Chine, la Corée du Sud, le Japon ou encore l'Inde sont montés en puissance et pourraient profiter de la hausse des prix des exportations britanniques pour gagner encore plus la faveur des marchés africains

A date d'aujourd'hui, nul ne peut prédire une sortie ou non des britanniques des principaux accords commerciaux, tels que l'Accord de Cotonou – texte régissant une bonne partie de la coopération et des relations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique. Tout dépendra du scénario de sortie de l'Union choisi au terme de négociations qui pourraient prendre plusieurs années. La Grande-Bretagne a été parmi les artisans des grands accords commerciaux entre l'Union et l'Afrique, décriés pour leur ambivalence. Le fait qu'un des acteurs des accords se retire montrerait l'échec de ces accords et permettrait peut-être une nouvelle approche dans les négociations.

En somme, il est encore trop tôt pour dire si l'impact d'un Brexit sur les relations économiques entre l'Afrique et l'UE sera important. L'Afrique doit commencer à réfléchir aux capacités à mobiliser afin de tirer parti des opportunités qui pourraient découler de ce retrait dans les années à venir. Des observateurs estiment même que l'Afrique peut profiter d'une sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne. A condition de négocier des accords plus favorables. Le Royaume Uni promet des engagements nouveaux avec le continent après la sortie de l'UE considérant que l'UE est « une manière tout à fait inappropriée de définir les relations entre le Royaume-Uni et l'Afrique ».

### 1.3 Pourquoi un renouveau du Partenariat ?

#### **Un enjeu stratégique toujours présent de l'Afrique pour l'Europe**

Les rapports entre l'Afrique et l'Union Européenne s'expliquent par des impératifs géographiques et les exigences de l'histoire. La proximité géographique illustrée par les quatorze kilomètres séparant le Maroc de l'Espagne, fait de l'Europe et de l'Afrique des voisins presque continentaux. De même, l'histoire a tissé des liens économiques, culturels et humains qui ont contribué à asseoir une politique de coopération multidimensionnelle et évolutive entre les deux partenaires.

Plusieurs facteurs sont mis en évidence pour justifier la valeur ajoutée du partenariat Afrique-UE,

notamment : les tendances démographiques opposées entre les deux continents ; les marchés africains en plein essor ; le potentiel des flux d'échanges commerciaux, d'investissements et de transferts de fonds entre l'Afrique et l'UE; le besoin d'une industrialisation durable pour l'Afrique; l'acquisition et la maîtrise des technologies ; le développement des infrastructures ; les aspirations de l'Afrique en matière d'intégration régionale et continentale; les préoccupations de l'Afrique concernant la croissance équitable et inclusive etc..<sup>9</sup>.

L'Afrique n'est certes pas la nouvelle frontière de l'économie mondiale, mais elle offre d'énormes opportunités par sa croissance, ses classes moyennes, la montée de sa population en zone rurale et urbaine, les besoins immenses des populations. L'UE et les Etats européens s'intéressent de plus en plus à l'Afrique du fait de ses potentialités en ressources naturelles, de la croissance de ses marchés et de son reclassement géopolitique, mais également en raison de ses nuisances potentielles ou réelles en termes de vulnérabilité et d'insécurité et de pression migratoire

En effet, l'Afrique représente un enjeu majeur pour l'Europe, pas seulement du fait de ses marchés et de ses ressources, mais également des risques sécuritaires, environnementaux, démographiques qui concernent en priorité le Sahel, la Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale. L'Europe subit et subira les « nuisances » venant de l'Afrique si elle ne favorise pas la transformation des risques et des défis en opportunités : l'explosion démographique en dividende et non en bombe à retardement ; les risques environnementaux, à commencer par les effets du réchauffement climatique en déboisement, stress hydrique et désertification, en agro foresterie, économie verte ; les transitions énergétiques pour fournir les populations marginalisées en microunités solaires; la sécurité des biens et des personnes en aide aux Etats pour assurer leur fonction régaliennne ; la vulnérabilité des territoires et des populations marginalisées en favorisant la réorientation des capitaux, des technologies et des compétences en liaison avec les collectivités décentralisées.

## **Faire face aux nouveaux enjeux du Partenariat**

### *Les enjeux des accords de partenariat économique (APE) :*

L'objectif des APE est d'introduire, en contrepartie de l'accès au marché européen, des mesures réciproques de libéralisation du commerce. Ils marquent une rupture fondamentale dans la relation entre l'Europe et l'Afrique. Au terme de la période de transition (12 ans), l'ouverture sera de 80% pour les pays ACP et de 100% pour les pays de l'UE. Les accords APE devaient être signés non pas individuellement mais collectivement, au sein de chacune des communautés économiques régionales (CER): Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique, Afrique Australe.

L'UE voit également dans les négociations commerciales une occasion pour propager d'autres normes : respect de la propriété intellectuelle, transparence des marchés publics, modernisation des contrôles douaniers, respect des directives de l'Organisation Internationale du Travail, consultation de la société civile. Dans le volet « développement » de ce nouveau partenariat, d'autres idées sont incluses : introduire une dimension politique dans les accords, instaurer un dialogue avec la société civile, en donnant, en outre, le droit d'accès aux financements du Fonds européen de développement aux organisations non étatiques, arrêter le « délire classique » de la conditionnalité de l'aide en lui substituant des obligations de résultats.

---

<sup>9</sup> Union Européenne, « Le partenariat Afrique-UE 2014 » ; Union Européenne, « Quatrième Sommet UE- Afrique, l'avenir du partenariat Afrique-UE ». 2014.

Le calendrier n'a jamais été respecté. Les critiques portent essentiellement sur les coûts d'ajustement que doivent supporter les pays ACP pour entrer dans la libéralisation commerciale, avec notamment une baisse des recettes douanières et la perte d'autonomie dans la définition des politiques commerciales nationales.

### *Les enjeux du dialogue sur les questions migratoires :*

La question des migrations figure parmi les priorités politiques de l'Union européenne. Le printemps arabe a confirmé la nécessité pour l'Union européenne de se doter d'une politique cohérente en matière de migrations. Une approche globale a été adoptée en 2005 organisée autour de trois axes : promotion de la mobilité et de la migration légale, prévention et lutte contre l'immigration clandestine et optimisation du lien entre migration et développement.

La Stratégie commune UE-Afrique a marqué l'intensification du dialogue et de la coopération entre les deux continents dans le domaine des migrations, de la mobilité et de l'emploi. Pour sa mise en œuvre, l'Union européenne s'appuie sur des processus régionaux<sup>10</sup> et divers instruments dont les partenariats pour la mobilité représentaient le produit phare. Les dernières conférences ont mis l'accent sur les axes thématiques prioritaires afin de focaliser les efforts sur, d'une part, le renforcement du lien entre migration et développement, et, d'autre part, la prévention et la lutte contre la migration irrégulière avec une attention particulière portée à la gestion des frontières et aux politiques de retour, y inclu volontaire, ainsi que la réadmission, dans le plein respect des droits de l'homme.

La question migratoire mérite d'être davantage clarifiée afin d'en améliorer la visibilité et mieux définir son orientation générale. La mise en œuvre de l'approche globale en matière de migration appelle une double cohérence qui fait parfois encore défaut : entre régulation migratoire et aide au développement dans le cadre de partenariats entre pays d'origine et pays d'accueil des migrants et en matière d'harmonisation entre pays de destination des migrations. D'une part, l'Europe a encore dans la pratique des politiques très disparates. D'autre part, le dialogue avec les pays africains sur ce thème central des migrations est encore balbutiant. Cette perspective devrait se traduire par un renforcement du mode de gouvernance du dialogue, par la mise en place de nouveaux cadres d'action.

### *Les enjeux des relations entre l'UE et les organisations régionales africaines :*

Si l'Union Africaine est considérée comme le principal interlocuteur de l'UE, les Communautés économiques régionales (CER) sont intégrées comme des acteurs à part entière du partenariat<sup>11</sup>. Cependant, une articulation entre ces différentes communautés économiques régionales fait défaut dans le cadre du Partenariat Europe-Afrique.

L'Union africaine considère les communautés économiques régionales comme les piliers de l'intégration économique du continent. Ces communautés ont à leur actif d'importants acquis dans les domaines du commerce, de l'infrastructure, et des biens collectifs régionaux, notamment la paix et la sécurité.

<sup>10</sup> Depuis 2006, le processus de Rabat réunit 57 pays européens et africains de l'Afrique du Nord, de l'Ouest et du Centre ainsi que la Commission Européenne (CE) et la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour répondre aux questions soulevées par les enjeux migratoires. Depuis 2014, un Processus de Khartoum est venu s'ajouter en Afrique de l'Est.

<sup>11</sup> Huit communautés économiques régionales sont reconnues par l'Union africaine, soit la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEDEAO), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEEAC), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

Cependant, un cinquième seulement de ces communautés ont atteint leur objectif en matière de commerce entre les pays membres. De manière générale, les intégrations rencontrent de nombreuses difficultés qui tiennent à l'importance des recettes douanières pour le financement des budgets des États africains, à la faiblesse des infrastructures de communication, aux difficultés d'accès aux sources de financement, au poids de la dette, à la faiblesse des structures institutionnelles, à l'insécurité juridique et fiscale et parfois à l'existence de conflits armés. De plus, la superposition des regroupements régionaux représente un obstacle majeur à une réelle intégration régionale : la multiplication des nomenclatures et tarifs douaniers revêt un coût administratif élevé et constitue une source importante de corruption.

Les communautés économiques régionales ont fait des efforts pour mettre en place des mécanismes pour coordonner leurs activités, notamment des mémorandums d'entente, des réunions de coordination périodiques, des échanges d'information réguliers, une programmation commune, des examens de programmes et des comités de mise en œuvre communs. Le renforcement de la coopération entre l'UE et les organisations régionales de l'Afrique peut être favorable au développement des idéaux de paix, de respect des droits de l'homme, l'État de droit, des principes démocratiques et de la bonne gestion des affaires publiques, dans le cadre des politiques de coopération par le biais d'accords conclus avec l'UE et les organisations de la région.

## **2. Quelle approche de développement pour faire face à quels défis ?**

### **2.1 Le défi de la transition démographique inachevée**

La réalité démographique, bien que connue et répétée, est celle d'un continent en pleine transition démographique tardive par rapport à des autres régions du monde. Le rapport de l'ONU sur les tendances démographiques publié en juin 2017 prévoit une augmentation de 30% de la population mondiale à l'horizon 2050 (elle atteindra alors le chiffre de 10 milliards d'individus contre 7,55 milliards aujourd'hui) et c'est en Afrique que la progression démographique sera la plus importante.

Plus de la moitié de la croissance démographique du monde dans les trente prochaines années sera concentrée dans dix pays, dont six africains (Nigeria, Ethiopie, République Centre Africaine, Tanzanie, Ouganda et Egypte). D'une population totale d'environ 1,2 milliards de personnes en 2017, elle plus que doublera à 2,47 milliards en 2050. Pour l'Afrique subsaharienne, cela signifie passer d'un peu plus de 1 milliard de personnes actuellement à 2,1 milliards en 2050. Les conséquences de cette dynamique démographique sont multiples et sont à l'origine des grands défis qui attendent l'Afrique : en matière d'urbanisation, sécurité alimentaire, l'accès à l'eau, lutte contre la pauvreté et planification des services publics.

### **2.2 Le présence de la jeunesse et la question de l'emploi**

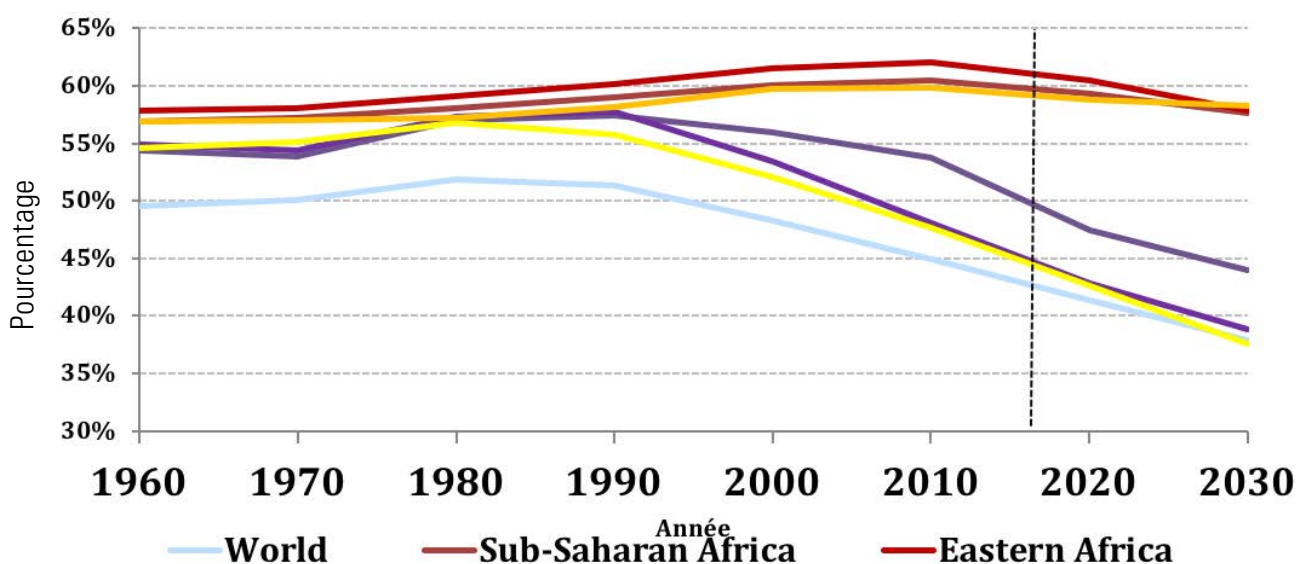
Mais il y a surtout un défi qui mérite toute l'attention, et qui détermine dans une certaine mesure tous les autres : l'irruption des jeunes comme secteur clé de la population, la question de leur emploi et leurs perspectives de vie, et par là de leur insertion économique mais aussi sociale. Des 480 millions de jeunes entre 15 et 30 actuellement en Afrique, on passera à 780 millions en 2050, c'est-à-dire une augmentation de près de 9 millions par année pendant ces trois décennies. Le défi démographique est donc avant tout

un défi de l'emploi, mais aussi un défi de disponibilité et d'accès à l'eau, de l'alimentation et de la gestion des ressources naturelles, c'est-à-dire un défi de développement humain. Le défi migratoire ne vient qu'en aval : l'impact de cette dynamique démographique, combinée avec les perspectives de développement dans ces pays, sur le potentiel migratoire et les flux effectifs de migrants, surtout internes (à ne pas oublier qu'entre le 60% et 65% de la population de l'Afrique subsaharienne continue à être population rurale) mais aussi internationaux.

En effet, comme le démontre le Graphique 2, l'Afrique en général, et l'Afrique subsaharienne en particulière, présentent les proportions plus élevées du monde de jeunes entre 15 et 34 ans. Parmi la population totale en âge de travailler en Afrique subsaharienne, ce taux est pratiquement du 60%, plus de 17 points en dessus de la moyenne mondiale.

Parmi les 230 millions de jeunes de 15 à 24 années dans le continent, une proportion estimée à près du 40% (plus de 90 millions) sont dans une situation d'exclusion totale, n'exerçant aucun emploi ni bénéficiant d'aucun programme d'éducation ou de formation (« ni-ni »), dont seulement environ 15 millions formellement au chômage, d'après les estimations de l'Organisation internationale du travail ; le reste sont des jeunes inactifs qui ont déjà abandonné le système éducatif. Parmi ceux qui sont employés, la majorité sont dans le secteur informel (90% des opportunités d'emploi créées dont bénéficient les jeunes, après l'OIT) et avec des salaires très bas. Les perspectives ne permettent pas à ceux jeunes d'espérer une amélioration de leur sort dans les années à venir.

**Graphique 2. Jeunes 15-34 en pourcentage de la population de +15 ans, principales régions du monde, 1960-2030**



Selon le rapport « Perspectives économiques en Afrique » de la Banque africaine de développement, plus de 70 % des jeunes Africains en moyenne vivent avec moins de 2 dollars par jour, le seuil de pauvreté défini à l'échelle internationale. Les protestations violentes qui secouent régulièrement des nombreux pays africains sont une manifestation du malaise de cette jeunesse pléthorique qui ne trouve pas son compte dans le actuel contrat social, et engendrent un risque pour la stabilité autant politique que sociale et donc pour le développement de ces pays.

## 2.3 Quel potentiel migratoire ?

Le taux total de migration internationale de l'Afrique (2,7% de la population totale, environ 32,6 millions de migrants africains) est jusqu'au présent inférieur à celui de l'ensemble du monde (3,4%), et plus du 50% de ce chiffre correspond à des migrations intra-africaines. Les chiffres sont encore plus bas si on prend seulement l'Afrique subsaharienne (moins du 2% de taux de migration, plus de 75% de migrations vers d'autres pays africains, en tout moins de 8 millions de migrants en Europe).

Cependant, la transition démographique accélérée et l'énorme problème d'insertion de sa jeunesse, laissent prévoir une augmentation rapide de ces flux migratoires. L'évolution dans les trente dernières années du différentiel de revenu entre l'Afrique subsaharienne et l'Europe (une approximation grossière mais fiable des différentiels dans les salaires, qui est un facteur déterminant de la pression migratoire aussi important que le chômage) semble conforter cette prévision. Malgré le différentiel de croissance entre l'Europe et l'Afrique observé depuis 2000 (2,5% contre 5%), les asymétries se sont largement maintenues. L'écart des revenus par habitant en parité de pouvoir d'achat entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne ont fléchi depuis l'année 2000, passant de 1 à 13 à 1 à 10, mais ils restent encore dans un niveau plus élevé qu'en 1990. Ce manque de convergence réelle sur le long terme, en combinaison avec la dynamique démographique, marque un horizon clair pour toute agenda de Partenariat Europe-Afrique.

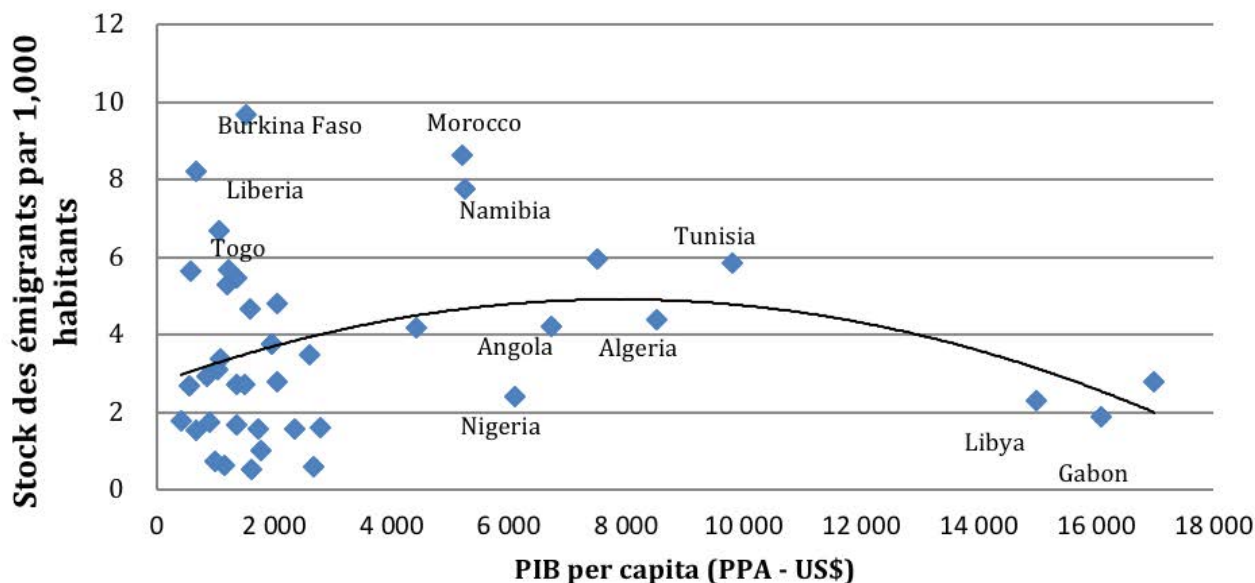
Mais on aurait tort de penser, comme semble le faire quelques décideurs européens, que la pression migratoire va se réduire automatiquement comme conséquence du développement de ces pays. En termes de la relation entre développement et migration, le Graphique 3 montre la corrélation entre niveau de développement dans le pays d'Afrique subsaharienne (mesuré par le PIB par tête) et le stock mondial de migrants de chaque pays<sup>12</sup>. Elle confirme le fait que la plupart des pays africains se trouvent toujours dans un stade de développement où le développement du pays produit une plus grande pression migratoire, selon le schéma conceptualisé par Hein de Haas (2008)<sup>13</sup>. En termes concrets, cela signifie qu'il faut s'attendre à une augmentation des flux migratoires dans les prochaines décennies à mesure que ces pays se développent.

---

12 Le graphique a été élaboré sur la base des données de tous les pays africains sauf quelques pays de petite taille avec une dynamique migratoire spécifique comme les Seychelles, le Cap Vert, Mauritius, les Comores, Sao Tome et Principe Lesotho et Guinée Equatoriale, ainsi que l'Afrique du Sud en tant que pays de destination.

13 Hein de Haas (2008), « Migration and Development. A Theoretical Perspective », Working Paper, International Migration Institute, University of Oxford.



**Graphique 3. PIB et émigration dans les pays africains, 2013**

#### 2.4 Les ODD : les ambitions de l'Agenda 2030

Dans les quinze prochaines années, les efforts déployés au niveau mondial en faveur du développement durable s'appuieront sur les 17 objectifs et 169 cibles connexes formulés dans la nouvelle Agenda 2030. Après un processus de négociation intense mené pendant trois ans par les 193 Etats membres de l'ONU, l'Agenda 2030 est entrée en application au niveau national et international. Quels challenges représente-t-il pour l'Afrique?

Les 17 objectifs de l'Agenda 2030, d'une portée universelle, joueront un rôle prépondérant dans la politique de développement de l'Afrique au cours des prochaines années. Les nouveaux Objectifs de développement durable (ODD), remplacent les désormais anciens Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Intégrés, interconnectés et indissociables, ces ODD visent à réaliser ce qui ne l'a pas été par les OMD, et, au-delà des OMD, ils concilient les trois dimensions du développement durable : économique, sociale et environnementale. Les nouveaux ODD diffèrent des OMD par leur démarche, leur fond et leur portée. Les OMD résultaient essentiellement du travail collectif d'agences d'aide au développement, les ODD sont le résultat de la réflexion et du travail des Etats, du Nord comme du Sud. Les ODD entérinent le processus de passage d'une relation nord-sud prescriptive à une relation de partenariat.

Alors que les OMD visaient 8 cibles bien définies, les ODD visent également des processus, comme la croissance, la paix ou la transition énergétique. Les ODD vont au-delà des secteurs sociaux sur lesquels étaient centrés les OMD, en incluant également des objectifs tels que le défi climatique et environnemental, la transition énergétique ou la croissance. Les ODD constituent des objectifs globaux, transversaux et universels. Ces différences d'approche des ODD par rapport aux OMD font ressortir toute leur spécificité : l'interconnectivité, la globalité, l'universalité, la transversalité et le principe de responsabilité qui en découle.

Les ODD sont très ambitieux : il faut se poser dès maintenant la question de leur mise en œuvre. L'Afrique est face à un nouveau challenge. Plusieurs questions restent encore en suspens. La réussite du pari est

conditionnée par la maîtrise de cinq défis importants :

- Tout d'abord l'appropriation et la mise en cohérence des objectifs de développement avec les priorités nationales, l'intégration harmonieuse et des objectifs de développement durable dans les plans stratégiques sectoriels en sont la clé.
- Le second défi est la maîtrise de la coordination des politiques publiques. Pour mettre en œuvre les ODD de manière efficace et respecter l'Agenda 2030, il faut sortir de la logique sectorielle, et opter pour une approche multidimensionnelle et de convergence des agendas. Les ODD entraînent non seulement un véritable changement de paradigme, mais aussi un vrai changement d'échelle, à travers notamment l'aspect multidimensionnel et les partenariats multiacteurs.
- Le troisième défi est la question de l'information statistique. Malgré le progrès enregistré dans la production de l'information statistique dans les différents pays africains, il n'en demeure pas moins que le résultat final est l'existence de données dispersées, peu homogènes (ou non homogénéisées), et difficilement exploitables dans leur totalité. Les systèmes d'information sont insuffisamment intégrés par rapport à la conception d'une vision globale de la stratégie de développement.
- Le quatrième défi est celui du financement : pour être menés à bien, les 17 objectifs de développement durable doivent être dotés d'une solide assise financière. L'aide internationale ne peut y contribuer que faiblement. Les ressources nationales publiques et privées sont appelées à participer davantage à la réalisation des objectifs notamment par une plus grande souplesse et efficacité dans l'affectation des moyens et par le développement du rôle joué par les financements innovants auxquelles l'Europe pourrait apporter une contribution
- Un autre défi crucial est celui du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre. Depuis quelques années, les politiques publiques gagnent en visibilité. Elles s'expriment aujourd'hui dans des stratégies sectorielles. Or, force est de constater que le défaut de suivi systématique des politiques publiques ne plaide pas toujours en faveur de la crédibilité de ces stratégies. L'un des apports du suivi-évaluation des politiques publiques peut précisément consister à prévenir ou corriger les effets des contraintes financières ou institutionnelles insuffisamment appréhendées.

## **2.5 Les flux commerciaux : la lancinante question de accords de partenariat économique**

D'après les dispositions de l'Accord de Cotonou (2000), l'UE et les pays ACP devaient négocier des Accords de partenariat économique régionaux (APE). Ces nouveaux dispositifs commerciaux devaient initialement être établis en 2007, puis furent reportés à 2014 face aux réticences de plusieurs pays africains.

Le principe des APE était d'établir une zone de libre-échange couvrant « l'essentiel des échanges dans un délai raisonnable » entre l'UE et des entités régionales africaines. Le nouveau régime devait être asymétrique et progressif, l'Union européenne acceptant une ouverture totale et immédiate de son marché en contrepartie d'une ouverture en moyenne de 75 % des marchés ACP, un processus étalé sur vingt ans, afin de permettre aux pays du Sud de continuer à protéger leur secteur agricole et leurs activités industrielles naissantes.

Certains des principes initiaux n'étaient pas contestables : favoriser les regroupements régionaux (les accords APE devaient être signés non pas individuellement pays par pays mais collectivement, au sein d'une région préalablement définie) ; amener les partenaires africains à s'engager dans une stratégie à 20 ans de sortie des spécialisations primaires, préparer la transition fiscale en réduisant le poids de la fiscalité

de porte... De plus, l'accord était assorti d'une clause de sauvegarde et d'une enveloppe financière sur la période 2015-2020 afin de compenser les pertes de recettes douanières des pays africains et de soutenir leurs efforts dans la réalisation d'investissements nécessaires à l'adaptation de leur commerce.

Les négociations se sont révélées complexes et difficiles et le bilan est en demi teint. Après près d'une quinzaine d'année d'intenses négociations, inédites dans l'histoire des relations entre l'Europe et l'Afrique, celles-ci n'ont pas produit les résultats escomptés. Les importantes divergences techniques et politiques, de forme comme de fond, qui se sont manifestées dès l'ouverture des négociations, ont continué pendant longtemps à prendre le dessus sur la volonté politique de conclure un APE ambitieux et rapide.

Un seul APE régional complet (bien et services) est en application provisoire, depuis 2009, entre l'UE et les Caraïbes (Cariforum). Quatre pays (Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe) ont signé un accord définitif qui est entré en application le 14 mai 2012. L'APE UE – SADC (Afrique australe) a été signé par toutes les parties en juin 2016. A ce stade, la Tanzanie et le Burundi ont présenté des réticences à signer le texte. En Afrique centrale, seul le Cameroun a cédé aux APE avec l'UE, se démarquant du bloc formé par les pays de l'Afrique centrale déterminés à négocier de meilleures conditions. L'espoir d'un Accord de partenariat économique (APE) entre l'ensemble des six pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union européenne s'est définitivement éteint. Enfin concernant l'APE Afrique de l'Ouest, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont ratifié leurs APE intérimaires (bilatéraux) respectifs pour conserver leur accès sans droit ni quota au marché européen. Le Nigeria en revanche manifeste toujours une rude hostilité aux APE et les difficultés qui persistent ébranlent l'efficacité de l'approche régionale préconisée par l'UE au niveau de la CEDEAO.

Les APE ont rapidement été perçus par certains États, par leurs entrepreneurs et par certaines ONG comme un marché de dupes. En baissant les droits de porte, en éliminant les possibilités de protéger leurs industries naissantes et les agricultures contre la concurrence européenne, les APE impliqueraient de renoncer à une série de protections commerciales qui, pourtant, furent largement appliquées en Europe au cours de son propre processus historique de développement. La question des subventions agricoles européennes, sources de graves distorsions et de concurrence déloyale dans le commerce au détriment de l'Afrique, a été un autre sujet de divergence. Plusieurs autres sujets se sont avérés particulièrement délicats, comme celui de la clause de la Nation la plus favorisée (NPF).

L'importance des disparités économiques est systématiquement mise en avant, de même que l'impact négatif sur les industries naissantes et les productions locales et surtout la perte des revenus douaniers. D'autres éléments, dont les questions démographiques, la PAC ou l'augmentation de la concurrence internationale posent aussi question. Ceci est d'autant plus vrai qu'il est souvent estimé que les montants de l'aide financière seront insuffisants pour faire face à ces défis voire qu'ils ont de toute façon déjà été programmés en dehors de l'APE. La prise en compte du contexte économique mondial et notamment la multiplication des accords bilatéraux et régionaux de libre échange par l'UE en Amérique latine et en Asie est aussi, sans aucun doute, une priorité pour les partenaires africains de l'UE. Les discussions sur les futures perspectives financières de l'UE doivent donc nécessairement couvrir ces aspects.

Il semble aujourd'hui quasiment impossible de réfléchir sur les nouvelles formes, les configurations et les orientations des relations entre l'Europe et l'Afrique sans se référer à l'Accord de Partenariat économique (APE). Même s'il est communément admis que le partenariat Europe-Afrique, ancien comme nouveau,

déborde largement le cadre strictement commercial, comme on peut le voir à travers l'Accord de Cotonou<sup>14</sup>, il semble que ce soit le volet commercial qui cristallise actuellement toutes les passions et les énergies et suscite la plupart des malentendus.

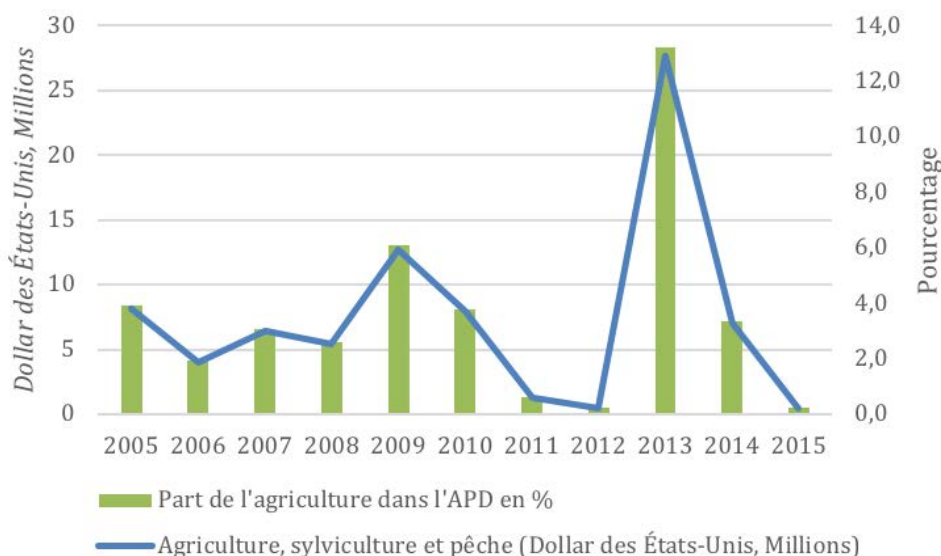
## 2.6 Les dynamiques de la transformation structurelle : l'agriculture, l'énergie et les infrastructures

### L'agriculture et les filières de proximité

La transformation de l'agriculture africaine et son développement peuvent créer des emplois tout au long des chaînes de valeur agricoles en développant l'agro-industrie et les activités apportant de la valeur ajoutée. Elles offriront ainsi des opportunités de revenus pour les petits exploitants, notamment pour les jeunes et les femmes issus des zones rurales.

L'agriculture durable a été considéré comme le secteur prioritaire dans la stratégie du Partenariat depuis le Sommet de 2014. L'UE a engagé plus de 2 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'agriculture durable en Afrique. Le soutien continental et régional à l'agriculture s'est fait par le biais de différents programmes agricoles et de sécurité alimentaire (voir Graphique 4). L'UE a soutenu le secteur de l'élevage durable par des programmes de renforcement des capacités des parties prenantes du secteur de l'élevage aux niveaux national, régional et continental. Une « feuille de route vers un partenariat UE-Afrique en matière de recherche et d'innovation conjointement financé et centré sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'agriculture durable » a été récemment adoptée<sup>15</sup>.

**Graphique 4 : APD dans le secteur de l'agriculture en Afrique subsaharienne**



Source : OECD. Stats (2017)

Les programmes de coopération qui ont visé à accroître l'offre ont servi, certes, à transférer des technologies et des compétences dans les pays du Sud (voir les succès des filières horticoles et du thé

<sup>14</sup> L'accord de Cotonou est conclu le 23 juin 2000 entre l'Union européenne et les pays ACP. Il prévoit, à travers les articles 36 et 37, l'établissement de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC. Les négociations étaient prévues pour se tenir entre 2002 et 2007 et l'accord qui en serait issu, intitulé « Accords de Partenariat Economique » (Article 37.1) devait entrer en vigueur le 1er janvier 2008.

<sup>15</sup> Lors de la 3e réunion des hauts fonctionnaires du DPHN UE-Afrique, qui s'est tenue à Addis-Abeba en avril 2016.

au Kenya<sup>16</sup>). Mais, dans la plupart des cas, les programmes de coopération dans les filières d'exportation, dominées par les acheteurs en aval, ont peu profité aux économies locales et contribué à transférer une part significative de la richesse créée vers les consommateurs des pays du Nord. Les filières vivrières ont fait l'objet d'une attention moins soutenue, même si de lourds investissements ont été réalisés pour promouvoir certains produits comme le riz. Les rendements agricoles ont peu évolué sur les cinquante dernières années, et la productivité agricole affiche un retard considérable.

Les évaluations de ces programmes mettent en évidence les contraintes de l'amont agricole y compris les contraintes de financement qui ne permettent pas aux petits producteurs de participer et de bénéficier pleinement de ces programmes. Pour la plupart, ces programmes finissent par subventionner l'amont agricole. Or, ces programmes de subvention introduisent des distorsions dans le marché des intrants que les fournisseurs finissent par mieux exploiter que les producteurs, en raison de leur pouvoir de lobbying.

L'évaluation des programmes de coopération passés n'est pas satisfaisante et interpelle les partenaires sur la nécessité d'une mise à jour des programmes de coopération autour d'opportunités dans des filières plus équilibrées en termes de gouvernance. C'est dans cette perspective que la question de la coopération autour de l'approvisionnement des villes prend toute son importance. Par rapport au processus d'urbanisation dans les autres régions du monde, celui en cours en Afrique ressemble à une urbanisation low cost qui ne s'accompagne pas par une croissance rapide des revenus, conséquence d'une économie urbaine peu compétitive et largement dominée par le secteur des biens et services non échangeables. Face à des performances agricoles médiocres, cette urbanisation représente à la fois un risque d'accentuation de la dépendance alimentaire du continent vis-à-vis des approvisionnements extérieurs (aides alimentaires et importations), mais aussi une opportunité pour le développement des filières locales et de proximité.

## **L'énergie et le potentiel des renouvelables**

La densité des relations économiques et politiques entre l'Afrique et l'Union européenne, l'importance des besoins énergétiques de l'UE et l'abondance des ressources énergétiques de l'ensemble du continent africain ont conduit depuis longtemps ces deux régions à conclure des partenariats dans le secteur énergétique. Les réserves prouvées de pétrole de l'Afrique étaient estimées à 128 milliards de barils à la fin 2016, soit 7,5% du total mondial. La proportion était la même (7,6%) pour les réserves prouvées de gaz naturel avec 14.300 milliards de mètres cubes à la même date.

Du côté européen, les compagnies pétrolières occupent depuis des dizaines d'années une place particulière dans le partenariat avec l'Afrique. Il existe une grande diversité d'accords entre compagnies pétrolières européennes et entreprises/États africains, en particulier mais pas uniquement les compagnies pétrolières nationales en Afrique et les ministères du Pétrole ou de l'Énergie. Les plus nombreux et les plus connus sont des accords classiques pour des projets d'exploration, de développement et d'exploitation des hydrocarbures (pétrole et gaz naturel), selon diverses modalités contractuelles (accords de joint venture et contrats de partage de production principalement).

Par ailleurs, l'accès à une énergie et à des services énergétiques durables et abordables revêt une importance cruciale pour les citoyens africains et européens. Le Quatrième sommet a appelé à la mise en œuvre du programme de coopération UE-Afrique dans le domaine des énergies renouvelables ainsi que des objectifs politiques définis lors de la conférence de haut niveau sur l'énergie tenue à Vienne en

---

16 IFPRI, 2004.

septembre 2010 et devant être atteints d'ici 2020, qui consistaient notamment à assurer l'accès à des services énergétiques modernes et durables à au moins 100 millions d'Africains supplémentaires; doubler la capacité des interconnexions électriques transfrontalières, au sein de l'Afrique et entre l'Afrique et l'Europe; doubler l'utilisation du gaz naturel en Afrique et augmenter les exportations de gaz africain vers l'Europe; accroître l'utilisation des énergies renouvelables en Afrique et y améliorer l'efficacité énergétique dans tous les secteurs.

Un bref récapitulatif des engagements de l'UE montre que des efforts ont été réalisés dans le cadre du partenariat Afrique-UE. Il en est ainsi pour l'énergie (PAEE, mis en place en 2007). Le PAEE est un cadre à long terme pour le dialogue stratégique entre l'Afrique et l'UE destiné au partage de connaissances, à la mise en place des priorités politiques et au développement de programmes communs sur les principaux défis et questions liés à l'énergie. L'initiative de financement ElectriFi a été lancée en 2015 (durant la COP21) pour soutenir les investissements en matière d'électrification qui mèneront à de nouvelles et meilleures connexions et qui favoriseront la flexibilité.

Depuis son lancement en 2010, le Programme de coopération Afrique-UE dans le domaine des énergies renouvelables (RECP) soutient les gouvernements africains et les organisations régionales pour développer leurs marchés de l'énergie renouvelable. Différents programmes énergétiques contribuent à atteindre les objectifs 2020 du Partenariat Afrique-UE pour l'énergie. Par exemple : le dit Programme de coopération dans le domaine des énergies renouvelables (RECP), la Facilité d'atténuation du risque géothermique (GRMF), le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), entre autres.

L'Afrique dispose de ressources naturelles considérables et inexploitées, de sorte qu'elle est le lieu idéal pour mettre au point de nouvelles technologies et développer les énergies renouvelables. Pour sa part, l'UE est particulièrement bien placée pour contribuer au renforcement des capacités, fournir des technologies en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique et apporter son concours à la mise en place d'une réglementation et d'un cadre d'investissement appropriés.

### **Les déficits dans les infrastructures**

L'Afrique possède le réseau d'infrastructures le plus faible au monde. Une trentaine de pays sont touchés par des problèmes chroniques d'approvisionnement ou de mobilité. L'Afrique n'investit que 4 % de son PIB dans les infrastructures. Les besoins annuels pour la prochaine décennie s'élèvent à 15% du PIB dont 4% affectée aux activités d'exploitation et d'entretien.

L'hypothèse de la réalisation d'un taux de croissance de 6% par an, en moyenne, entre 2010 et 2040 signifie que la couverture des besoins d'infrastructures devient d'une évidence criante: la demande d'énergie électrique serait multipliée par cinq; les volumes transportés seront multipliés par 6 ou 8; le trafic portuaire découplera; les besoins en eau vont pousser certains bassins fluviaux au bord de l'effondrement écologique; la demande de technologies de l'information et de la communication (TIC) sera multipliée par vingt.

C'est dans le domaine complexe des infrastructures, où la pression des besoins de financement est la plus forte. L'Europe a contribué à couvrir une partie de ces besoins de financement. Associant des prêts à long terme et des subventions, le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures créé en 2007 a accordé plus de 110 subventions à des projets d'infrastructure, pour un montant total de plus de 8,5 milliards d'euros. Un programme de 7 millions d'euros, « le Programme UE-Afrique de soutien aux infrastructures »,

a été lancé en 2014 pour contribuer à la mise en œuvre efficace du programme SCAE 2014-2017 relatif aux infrastructures dans les domaines de l'énergie, de l'eau, des transports et des TIC. L'UE contribue à hauteur de 8 millions d'euros à la troisième étape du Programme de politiques de transport en Afrique (SSATP)<sup>17</sup>,

La demande croissante d'infrastructures représente un enjeu crucial pour la compétitivité de l'Afrique sur des marchés mondiaux et régionaux qui reposent sur des systèmes de production en flux tendus et sur des livraisons flexibles, rapides et fiables. Le Programme de développement des infrastructures en Afrique montre que les pays africains restent à la traîne des autres régions en développement si l'on compare des indicateurs infrastructurels tels que la densité du réseau routier et du réseau ferré, la densité téléphonique, la capacité de production d'énergie et le taux de couverture des services.

## 2.7 Les contraintes du financement du développement

Depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, l'évolution des besoins en ressources de financement, les incertitudes sur les apports extérieurs, la gestion de la dette, la diversification des partenaires et l'apparition de nouveaux financements représentent pour l'Afrique de vrais défis sur le chemin de la croissance.

Les besoins de financement du développement de l'Afrique sont immenses. Les ressources mobilisées en interne sont insuffisantes. Le risque de l'endettement excessif est toujours présent. L'Afrique tente de se départir d'un financement appuyé sur l'aide extérieure, de cette économie de rente bâtie sur l'exploitation minière. Les apports financiers extérieurs exercent une grande influence sur les perspectives de développement et de croissance économique de l'Afrique. Malgré l'affaiblissement prolongé des cours des matières premières, les flux privés jouent un rôle toujours plus important dans le paysage des apports financiers extérieurs sous la forme d'investissements et de transferts des migrants.

Selon les estimations de la Commission économique pour l'Afrique, l'Afrique aurait besoin d'environ 200 milliards de dollars par an pour parvenir à un développement durable et renforcer sa compétitivité économique<sup>18</sup>. La Banque mondiale (2012) estime quant à elle que les investissements nécessaires dans les infrastructures s'élèvent à eux seuls à 93 milliards par an en Afrique. L'estimation des besoins de financement de l'Afrique liés aux objectifs de développement durable est encore plus délicate. Les études se fondent sur des méthodes et des hypothèses différentes. Une étude réalisée par Schmidt-Traub (2015) montre que le coût supplémentaire du financement des objectifs de développement durable en Afrique pourrait être compris entre 614 et 638 milliards de dollars par an.

### **L'Afrique est confrontée à cinq grandes contraintes de financement :**

**Les limites des ressources internes :** Les pays africains mobilisent en moyenne 16 à 17 % de leur PIB en recettes fiscales, en deçà du seuil de 20 % dont les Nations Unies estiment nécessaires pour soutenir un processus de développement durable. Ce sont les recettes tirées des ressources naturelles qui sous-tendent le comportement des recettes fiscales. Dans la plupart des pays, l'assiette fiscale est étroite. Celles-ci ont tendance à fluctuer au gré de l'évolution des cours des matières premières et de la demande. La concurrence à laquelle se livrent les pays africains pour attirer des investissements peut éroder un peu

<sup>17</sup> Le programme consiste en un partenariat international qui comprend notamment 40 pays africains, 8 Communautés économiques régionales, la Commission de l'Union africaine et des organisations du secteur public et privé. Géré par la Banque mondiale, le programme soutient les politiques des pays africains et les stratégies destinées à promouvoir le transport durable.

<sup>18</sup> Cette estimation émane de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) : Neuvième édition du «Forum africain pour le développement» organisé sous le thème «des financements novateurs pour la transformation de l'Afrique». Marrakech 2016.

plus l'assiette fiscale. L'économie informelle est un obstacle de taille à l'élargissement de l'assiette fiscale et à la collecte des impôts directs.

**La dette extérieure risque d'atteindre le seuil de l'insoutenabilité :** les chocs extérieurs affaiblissent la capacité d'endettement de l'Afrique et son aptitude à assurer le service de la dette<sup>19</sup>. La viabilité de la dette à long terme demeure problématique pour de nombreux pays pauvres très endettés. La hausse rapide des emprunts extérieurs des pays africains est caractérisée par une bien moindre concessionnalité et une évolution de la composition de la dette.

**Les apports des IDE en provenance de l'Europe se ralentissent :** Les flux entrants d'investissements directs étrangers (IDE) devraient atteindre 57,5 milliards de dollars à fin 2017. Le continent africain demeure, en dehors de l'Océanie, le continent qui reçoit le moins d'investissements directs étrangers (IDE) de l'UE. L'UE reste le principal investisseur sur le continent africain. Cependant, on note une progression fulgurante de la Chine, entre 2010 et 2015, avec une multiplication par 2,7 fois de son stock d'IDE en Afrique dans la période. En termes de flux, les IDE de l'UE vers l'Afrique ont connu une évolution erratique depuis 1992. Les investissements européens sont orientés vers les hydrocarbures (pétrole et gaz), suivis des télécommunications, des infrastructures, des ressources minières, des BTP et matériaux de construction. Néanmoins, une plus grande diversification est constatée ces dernières années. L'atonie de l'économie européenne et la lenteur du redressement des cours des matières premières (qui conduit les investisseurs étrangers à réduire la voilure dans les pays riches en ressources) pèse sur les investissements européens.

**Les transferts des migrants risquent de baisser :** ils restent une source essentielle d'apports financiers extérieurs pour l'Afrique. Depuis cinq ans, ils ont fortement augmenté, représentant 51 % des apports privés en 2016. La conjoncture dans les pays d'accueil pourrait infléchir ces perspectives de stabilité des transferts. Les migrants installés en Europe, d'où provient un tiers de tous les transferts destinés à l'Afrique, risquent de subir les contrecoups d'une croissance qui tarde à se concrétiser.

**L'aide publique au développement (APD) diminue en termes réels.** Les apports publics internationaux constituent toujours un pilier essentiel du financement du développement, surtout pour les pays africains à faible revenu, mais leur part relative s'érode. Pour 17 des 27 pays africains à faible revenu, une baisse de l'aide est attendue au moins jusqu'en 2019, scénario qui suscite des inquiétudes. Quant à l'aide par habitant, elle devrait diminuer encore plus vite, étant donné le rythme d'accroissement démographique sur le continent. Du côté des donateurs, l'austérité budgétaire qui sévit en Europe a conduit certains pays à revoir leurs engagements à la baisse. Pour atteindre cet objectif de 0,7%, l'UE devrait quasiment doubler son APD nominale actuelle. Par ailleurs, l'aide européenne s'est orientée vers l'Afrique utile aux dépens des territoires et des populations les plus vulnérables. Elle a rarement appuyé les dynamiques endogènes des « acteurs du bas » en favorisant la constitution d'un tissu économique générateur d'activités licites rémunérées ou en favorisant la mobilité des populations au sein du continent.

**Une difficile mise en place des composantes financement des APE :** Les APE font référence aux modalités de financement de l'UE (« Ce financement sera effectué dans le cadre des règles et procédures prévues par l'accord de Cotonou). L'actuel FED couvre la période 2014-2020. Des programmes de l'APE pour le développement ont été mis en place avec pour objectif spécifique de permettre aux CER de tirer pleinement profit des opportunités offertes par les APE et de faire face aux coûts d'ajustement et aux défis liés à la

<sup>19</sup> Le ratio dette extérieure/RNB est inférieur à 40 % dans la plupart des pays africains. En comparaison, pendant la même période, la moyenne de ce ratio s'établissait à 14,5 % en Asie de l'Est et dans le Pacifique, à 22,6 % en Asie du Sud et à 23,7 % en Amérique latine et dans les Caraïbes.



mise en œuvre des accords. Des instruments spécifiques sont également prévus dont le Fonds régional APE qui est le « principal instrument de financement du programme de l'APE pour le développement ». Toutes les modalités de cette composante des APE ne seront mises en place qu'avec son entrée en vigueur mais certains éléments ont été anticipés puisque en utilisant tous les instruments financiers à disposition, y compris ceux des Etats membres et de la BEI. C'est un ensemble d'enveloppes financières distinctes dont il est question ici avec toutes les incertitudes que cela peut poser au niveau des contributions financières des Etats membres surtout après l'impact du BREXIT sur ces enveloppes.

## 2.8 L'intégration africaine : une progression lente et complexe

Le principal défi de l'Afrique n'est pas en soi le libre-échange dans la relation avec l'extérieur, mais plutôt la capacité des pays concernés à construire une politique d'intégration régionale viable et dynamique, dans un monde de plus en plus libéralisé. La Banque africaine de développement pose clairement le problème : « Le processus d'intégration régionale et de croissance économique peut créer dix fois plus d'emplois qu'il n'en détruit, mais bien souvent, la perte d'un petit nombre d'emplois qu'entraîne la libéralisation est politiquement inacceptable ».

Les performances du continent, représentées sur une échelle de 0 à 1, en ce qui concerne l'intégration commerciale sont à peine au-dessus de la moyenne (0,5). Parmi les 8 communautés économiques régionales, seule l'Afrique de l'Est (CAE) affiche de relatives bonnes performances. Le processus d'intégration commerciale connaît des avancées mitigées. Ce sont quelques pôles de croissance, localement « hégémoniques » dans leur zone respective (Afrique du Sud, Kenya, Nigeria, Côte d'Ivoire) qui tirent l'intégration régionale. Il existe en effet un volume important d'échanges entre les pays africains qui n'est pas mesuré. Au-delà du commerce de proximité portant sur les surplus agricoles, de grands réseaux marchands au long cours assurent la circulation de diverses marchandises.

**Le commerce intra-africain n'a pas significativement progressé :** Les organisations africaines à vocation régionale ou continentale sont aujourd'hui très nombreuses, près de 160. Ces organismes sont souvent d'énormes machines administratives. Sans nier l'efficacité de certaines d'entre elles, force est de constater la modestie de leurs résultats. Ces organismes régionaux ont des compétences chevauchées. Les contraintes budgétaires sont aujourd'hui incontournables et la pérennité des organisations africaines dépend largement des capacités des États à respecter leurs obligations en matière de cotisations.

Les raisons du modeste résultat des échanges intra groupements sont multiples. La taille des marchés dans les petits ensembles n'a pas permis d'obtenir des économies d'échelle significatives. De plus des structures économiques proches, aux activités parfois similaires, n'ont que peu de biens complémentaires à échanger.

**Au-delà des pratiques tarifaires, des handicaps structurels :** Dans le contexte africain, le désarmement tarifaire a rarement été synonyme d'une augmentation très significative des échanges. Malgré l'adoption de tarifs extérieurs communs, le commerce est resté entravé par des nombreux handicaps qui sont d'une autre nature et qui, s'ils ne sont pas levés, continueront d'entraver l'intégration. Les échanges transfrontaliers en Afrique sont pratiquement partout onéreux. Les changements liés aux infrastructures routières sont paradoxalement plus longs à se faire sentir que ceux liés aux réseaux maritimes et aériens.

**Au-delà des handicaps structurels, des « pratiques anormales » :** L'amélioration des infrastructures ne permettra toutefois pas à elle seule de réduire sensiblement le coût des transactions commerciales ni

d'en améliorer la fiabilité. Certaines de ces entraves sont institutionnelles. Parmi celles-ci citons ceux liés à la libre circulation des hommes. Il faut ainsi compter pas moins de 30 jours de dédouanement des marchandises en Afrique de l'Ouest.

### 3. Quel partenariat pour quels objectifs

#### 3.1 Un sens d'urgence autour de la question migratoire

Au moins depuis 2015, l'agenda du Partenariat est marqué par un sens d'urgence du côté européen étroitement lié au besoin politique de contenir les flux migratoires (une tendance qui se remontait déjà à la nouvelle stratégie pour l'Afrique adoptée par le Conseil de l'Union européenne en 2005). Tout l'élan politique du Partenariat cible cet objectif, que ce soit avec une approche sécuritaire (contrôle des frontières et des flux irréguliers), une approche coopérative (réadmission) ou une approche de développement axée sur la fausse supposition qu'un processus de développement qui adresse « les causes » profondes des migrations se traduira ex machina par une réduction des flux migratoires (or, l'évidence empirique montre le contraire).

La « crise des réfugiés » de 2015 en Europe (avec l'arrivée de 1,3 millions de réfugiés et une quantité similaire en 2016) a « réveillé » les pays européens sur le potentiel déstabilisateur pour leurs sociétés et leurs systèmes politiques de l'arrivée massive de migrants, notamment provenant de l'Afrique. Pour ce qui concerne les pays du sud de la Méditerranée, depuis le Maroc à la Turquie en passant par l'Égypte, cette crise a confirmé le glissement de la fonction des pays du Maghreb dans le système migratoire de l'Europe et la priorité absolue donnée à la sécurisation des frontières méditerranéennes de l'Union européenne avec des accords à géométrie variable successifs avec les pays de la rive sud (du Maroc déjà en 2006 à la Turquie en mars 2016 et récemment la Libye en juillet 2017).

Désormais, l'essentiel des appuis européens se font aujourd'hui sous le prisme et l'urgence de la question migratoire, des déplacés et des réfugiés, surdéterminés par la donne politique européenne (dans l'Eurobaromètre du Printemps 2015, pour la première fois, l'immigration est devenu la plus grande préoccupation des européens, mentionné par 38% des répondants face au 24% de l'année avant). Le prisme de la migration voir du terrorisme l'emporte sur des stratégies de co-développement et de long terme. L'Union européenne et les États membres ont lancé plusieurs initiatives notamment en liaison avec la question migratoire : il est révélateur qu'entre les deux sommets Europe-Afrique de Bruxelles en avril 2014 et La Valetta en novembre 2015, au moment où l'UE et les États membres insistent sur une approche partenariale pour la gestion des flux migratoires, un Agenda européen sur les migrations définissant un cadre de politique migratoire européenne a été adopté sans aucune consultation avec les pays partenaires.

Dans un premier moment, le Sommet Europe-Afrique de La Valetta de novembre 2015 a vu le lancement du « Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (FFU pour l'Afrique). Ce Fonds était censé donner une réponse structurelle aux causes profondes des migrations, c'est-à-dire à la question du développement de l'Afrique. Cependant, malgré les ressources conséquentes mobilisées (1,8 milliards d'euros sur cinq années de dotation initiale, consolidé jusqu'à fin 2016 pour atteindre les 2,5 milliards, puis 3,37 milliards fin 2017), et laissant à côté le fait qu'il s'agit en grande partie de fonds recyclés qui étaient déjà affectés à la coopération avec l'Afrique (donc pas des fonds nouveaux)<sup>20</sup>, il y a un décalage évident

20 Ont été mobilisées des fonds du 11<sup>ème</sup> Fonds européen de développement, l'Instrument européen de voisinage, l'ICD, la DG ECHO et la DG HOME.

entre les moyens mobilisés et les objectifs visés d'un côté et l'importance de la « menace » ressentie par les pays européens de l'autre côté. Face à ce défi considéré comme exceptionnel, paradoxalement ce sont les instruments standards de la coopération au développement qui sont mobilisés ; face à des défis qui s'inscrivent dans le temps long, comme l'éducation ou l'emploi, des projets de coopération avec une obligation de résultat à court terme. Les fonds alloués au Fonds Fiduciaire supposent moins de 0,5 euros par habitant et par an des pays africains, loin par exemple des montants des fonds structurels européens pourtant censés aussi réduire les différences de développement, notamment entre des différentes régions européennes<sup>21</sup>.

Dans le même sens, l'aide européenne à l'agriculture africaine est de 500 millions d'euros alors que la PAC s'élève annuellement à 50 milliards d'euros. Confronté à des autres menaces structurelles, la réponse européenne a été autre : 41 milliards d'euros dégagés pour faire face à la crise bancaire espagnole en 2012 ou plus de 218 milliards pour le sauvetage économique de la Grèce depuis 2008...Par rapport à ces quantités, les transferts des migrants vers l'Afrique sont passés de 11 milliards de dollars en 2000 à 64,6 milliards en 2016. Globalement, le volume de transferts officiels par habitant n'a cessé d'augmenter depuis dix ans en Afrique : selon les estimations ils sont passés de seulement 18 USD par personne en 2003 à 58 USD en 2013.

Mais l'expression la plus épurée de cette prééminence de la migration dans les rapports entre l'Europe et les pays africains se trouve dans la Communication de la Commission du 7 juin 2016, COM(2016) 385 final, relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, dans laquelle s'établissent les bases pour la signature de pactes migratoires avec une série de pays prioritaires en Afrique subsaharienne (Sénégal, Mali, Niger, Nigeria et Ethiopie) :

« Chaque pacte est un ensemble de mesures appropriées qui associent différents éléments des politiques relevant de la compétence de l'UE (politique de voisinage, aide au développement, commerce, mobilité, énergie, sécurité, stratégie numérique, etc.) et dont l'effet de levier sert le même objectif.

Il importe de renforcer la cohérence entre les politiques de migration et de développement pour faire en sorte que l'aide au développement permette aux pays partenaires de gérer plus efficacement les migrations, tout en les incitant à coopérer efficacement en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière. Il convient d'intégrer des mesures incitatives, tant positives que négatives, dans la politique de développement de l'UE, en récompensant les pays se conformant à leur obligation internationale de réadmettre leurs propres ressortissants, les pays qui coopèrent dans la gestion des flux de migrants en situation irrégulière venus de pays tiers et les pays qui prennent des mesures pour héberger comme il se doit les personnes fuyant les conflits et les persécutions. Ceux qui ne coopèrent pas en matière de réadmission et de retour doivent également en payer les conséquences. Il en va de même pour la politique commerciale, notamment lorsque l'UE accorde un traitement préférentiel à ses partenaires : la coopération en matière de migration devrait être prise en compte dans l'évaluation à venir des préférences commerciales au titre du 'SPG+'. »

L'objectif central n'est donc plus le développement, mais la contention des flux migratoires, la cohérence des politiques ne sert plus l'objectif de développement mais la coopération dans la gestion des flux de

21 Pour rappel, l'Espagne par exemple reçoit, dans la période 2014-2020, 110 euros par habitant et par an en fonds structurels pour réduire les écarts de développement avec des autres pays et régions européens.

migrants en situation irrégulière, et une nouvelle conditionnalité à rebours se dessine où toute la coopération au développement est subordonnée à la coopération en matière migratoire des pays bénéficiaires....

### **3.2 D'un diagnostic et une hiérarchie des objectifs ...vers un agenda commun et des outils de partenariat**

Cependant, cette urgence d'agir pour assurer le contrôle des flux migratoires, qui risquent de déstabiliser l'Europe, peut devenir un avantage pour fonder un vrai partenariat pour le développement entre l'Europe et l'Afrique: pour la première fois depuis des décennies, il y a une volonté réelle parmi les décideurs européens de se prendre au sérieux sur le développement de l'Afrique, d'investir dans la jeunesse africaine pour l'offrir des perspectives d'une vie acceptable dans leurs pays, mobiliser des ressources pour la création d'emploi, impulser le développement agricole...

C'est vrai que, jusqu'à date d'aujourd'hui, on néglige une approche structurelle et intégrée du développement ciblant de manière explicite la convergence réelle et mobilisant les différents vecteurs des relations économiques entre les deux continents autour de cet objectif : les investissements et la construction d'infrastructures, le commerce au-delà des dogmes idéologiques sur les bienfaits du libre-échange pour toutes les parties, et bien évidemment l'aide au développement substantielle dont bénéficie l'Afrique. C'est autour de cette conception qui doit se repenser l'agenda du Partenariat et, par conséquence, aussi les outils de ce Partenariat.

### **3.3 Quels apports de financement externe et quels outils de partenariat ?**

Nous avons relevé que les besoins de financement de l'Afrique sont immenses. Comment ces besoins seront-ils comblés? Les trois principales sources de financement externe : l'aide publique au développement, l'investissement privé et les transferts des migrants atteignent des montants sensiblement équivalents soit de 40 à 50 milliards par an. Au total, elles représentent 7 à 8% du PIB consolidé de l'Afrique subsaharienne. L'aide publique augmente peu en raison des contraintes qui pèsent sur les finances publiques des pays donateurs. Elle ne peut jouer un rôle de catalyseur pour mobiliser les fonds privés en faveur du développement durable.

Dans la perspective du Sommet d'Abidjan l'Union Européenne a défini sa vision d'approfondissement de la stratégie de partenariat. Le second volet de la communication produite à cet effet énonce des propositions concrètes pour soutenir les investissements responsables et durables, notamment au moyen du Plan d'Investissement Extérieur (PIE) qui devrait mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros d'investissements privés jouant sur un effet levier des 4,1 milliards de fonds publics mobilisés.

D'autres propositions concernent la coopération dans les domaines des énergies renouvelables, de l'agriculture, de l'agro-industrie et de l'économie bleue ainsi que du développement des connaissances et des compétences. La Commission propose aussi de lancer une facilité en faveur de la jeunesse africaine, qui étendra le champ d'application du programme Erasmus+, ou de soutenir les innovations numériques en Afrique. La Commission a également défini son approche Digital4Development, exposant des pistes sur la manière de promouvoir les technologies de l'information et de la communication dans les pays en développement et d'intégrer la numérisation dans la politique de développement de l'UE.

Le nouveau PIE vise à encourager l'investissement en Afrique et dans les pays du Voisinage de l'UE

pour renforcer ses partenariats et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. Le plan d'investissement extérieur européen repose sur trois piliers complémentaires : i) la mobilisation de l'investissement par la combinaison de dispositifs d'investissement existants avec une nouvelle garantie du Fonds européen pour le développement durable (FEDD); ii) le renforcement de l'assistance technique pour mieux préparer et promouvoir des projets et à attirer davantage d'investissements; iii) l'amélioration du climat des affaires en général.

Par ailleurs, d'autres outils de financement sont mobilisés pour renforcer les dispositifs de financement en place. Il s'agit notamment de :

- **L'initiative de l'Afrique sur les énergies renouvelables (IAER)** est un effort significatif dirigé et pris en main par l'Afrique pour accélérer et augmenter la domestication de l'énorme potentiel des énergies renouvelables du continent. Sous mandat de l'Union Africaine, l'initiative se donne pour objectif d'atteindre au moins 10 GW de capacité nouvelle et additionnelle de production d'énergie à partir de sources d'énergies renouvelables d'ici 2020, et de mobiliser le potentiel africain pour produire au moins 300 GW d'ici 2030.
- **Le Fonds fiduciaire du partenariat EU – Afrique en faveur des infrastructures** : Initié en 2006, ce fonds, destiné à promouvoir le financement des projets d'intérêt régional en Afrique, constitue un cas innovant de coopération entre acteurs européens : Banque européenne d'investissement (BEI), Etats membres, agences bilatérales et Commission européenne.
- **Facilité d'Investissement du Voisinage (FIV)** : Dans le cadre du nouvel instrument de voisinage, une «facilité d'investissement du voisinage» (FIV), a été mise en place à la fin de 2007 pour permettre aux pays concernés l'accès aux moyens financiers nécessaires à la réalisation d'infrastructures lourdes dans les secteurs sociaux, du transport, de l'énergie et de l'environnement
- **La facilité d'investissement** : L'UE prévoit une concentration accrue sur l'investissement dans les moteurs d'une croissance économique inclusive et durable, qui constitue l'ossature des efforts de réduction de la pauvreté et un accroissement de la part de l'aide fournie par l'UE au titre d'instruments financiers novateurs, notamment dans le cadre de mécanismes permettant de combiner subventions et prêts.

Tous ces dispositifs proposent des actions concrètes dans des domaines où la Commission pense pouvoir apporter une valeur ajoutée et compléter efficacement les actions menées par les États membres et d'autres partenaires de développement, y compris par le recours au cofinancement.

Certes les ressources publiques ne sont pas suffisantes pour libérer cet énorme potentiel et atteindre les objectifs de développement durable. Les nouveaux dispositifs créeront-ils les conditions qui permettront aux entreprises européennes de développer leur activité et de s'implanter dans de nouveaux pays ? Ces initiatives apporteront-elle un réel appui pour traiter les causes profondes des migrations, renforcer les partenariats de l'UE ? Stimuleront-elles l'investissement en Afrique Subsaharienne et dans les pays d'Afrique du Nord voisins de l'UE, en particulier pour favoriser le développement des infrastructures sociales et économiques et des PME, en levant les obstacles à l'investissement privé ? Contribueront-elles à la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030 et du programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement ? Il est trop tôt pour répondre à ces questions.

En tout cas, les interventions traditionnelles des bailleurs de fonds sont insuffisantes pour combler le gap de financement. Les investissements publics risquent de ne pas suffire pour financer et réaliser les projets

identifiés. Le secteur bancaire ne dispose pas d'outils suffisants pour gérer les risques et la liquidité. Les marchés financiers classiques sont limités : les marchés boursiers manquent encore d'envergure. Le défi est de mettre en place de nouveaux instruments tels que les instruments mixtes, les titres de créance et les capitaux propres ainsi que d'autres formes de financement innovant. La possibilité de recourir à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé devrait être renforcée afin d'aller activement au devant du secteur privé, et de mettre en place les conditions permettant d'encourager sa participation plus active, en particulier dans les domaines des transports, de l'énergie et des infrastructures.

La stratégie de Partenariat doit orienter les choix stratégiques et améliorer la cohérence et la complémentarité de l'action menée par l'UE et par l'Afrique. Il faudrait donc veiller à l'utiliser pour orienter la programmation des instruments existants qui permettraient également de la promouvoir. Il s'agit dans cette perspective d'intégrer la stratégie dans les instruments gérés par les institutions de l'UE (FED, IEVP, Instrument de financement de la coopération au développement, instrument de stabilité, Instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, instruments de la BEI, etc.) et dans les instruments bilatéraux des États membres de l'UE.

Les mécanismes de programmation conjointe existants devraient être utilisés plus afin de veiller à ce que les priorités de la Stratégie commune définies d'un commun accord soient prises en compte dans les politiques de développement des pays partenaires. Le renforcement des synergies entre les différents cadres d'action permettra de relever plus efficacement les défis identifiés.

La Stratégie de Partenariat aura à mettre en place des dispositifs pour renforcer les moyens dont disposent l'UA et ses organes pour mettre en œuvre les plans d'action et les partenariats thématiques, en particulier par le renforcement des compétences nécessaires dans le domaine de l'élaboration des politiques, de la conception et de la mise en œuvre des programmes, ainsi que de la surveillance et du suivi.

### 3.4 Quel arrangement institutionnel ?

La réussite de la Stratégie relève de la responsabilité commune de l'Afrique et de l'UE et requiert des ressources politiques et opérationnelles considérables pour atteindre les objectifs ambitieux qui ont été fixés. La mise en œuvre de la Stratégie, y compris son financement, est une tâche commune incombant à l'ensemble des parties concernées, à savoir la Commission européenne et la Commission de l'UA, les États membres, les institutions financières, les CER, ainsi que le secteur privé et la société civile des deux parties. Il est essentiel que les acteurs européens et africains s'investissent dans ce processus aux échelons continental, régional et national afin de fournir les contributions nécessaires. Pour ce faire, il faudra notamment continuer d'intégrer la Stratégie commune UE-Afrique dans les instruments existants.

Plusieurs parties prenantes africaines ont un regard critique sur le bilan politique du partenariat. Leurs réserves se déclinent en plusieurs points. Les termes qui reviennent le plus souvent dans leurs appréciations de la Stratégie conjointe et des plans d'actions sont ceux d'inertie, absence de clarté en termes d'objectifs, quête de sens et d'identité. Par ailleurs, des interrogations récurrentes sont posées par plusieurs de ces acteurs sur le statut réel de la Stratégie (étant donné que le seul cadre légal encadrant les échanges entre l'Afrique et l'Europe est constitué par les Accords de Cotonou). Des parties prenantes de la société civile africaine considèrent que des précisions et éclaircissements doivent être apportés sur les motivations réelles de la partie européenne, le champ couvert par la stratégie de coopération, son mode de gestion et notamment l'absence de programmation conjointe, son articulation avec les autres instruments (ACP,

Instrument Européen de voisinage), la question de l'articulation avec les autres enveloppes budgétaires prévues dans le cadre du FED (notamment les enveloppes nationales et régionales censées appuyer les processus d'intégration régionales), la question de l'articulation des échelles de gouvernance et des interventions du local au niveau continental et les délais de sa mise en œuvre.

L'absence d'appropriation politique de la Stratégie est aussi mise en avant, d'autant qu'elle est conduite comme un projet ou une série de projets ad hoc plutôt que comme une nouvelle vision stratégique de la relation Afrique-Europe. La dimension politique de la Stratégie est plutôt formelle et les acteurs africains notent que la Stratégie souffre de problèmes structurels. Ils déplorent ainsi sa segmentation en divers partenariats techniques et bureaucratiques générateurs de coûts en termes de temps, de fonctionnement, et de finance pour des résultats très peu significatifs. Cette segmentation tend à considérer l'Afrique comme une et rend quasi impossible la possibilité d'aborder les enjeux sous-régionaux. C'est l'une des raisons principales de la faiblesse de l'intérêt et de leur engagement des acteurs africains autour de la Stratégie. Enfin, l'absence de cohérence et d'articulation entre la Stratégie et les autres instruments de coopération est soulignée<sup>22</sup>.

Actuellement, les chefs d'État ou de gouvernement africains et de l'UE tiennent tous les trois ans, dans le cadre de la Stratégie commune UE-Afrique, une réunion au sommet en vue de prendre des décisions concernant les relations entre leurs deux continents. Entre ces sommets, les réunions semestrielles qui se tiennent au niveau ministériel permettent de faire avancer le dialogue politique, d'examiner la mise en œuvre de la Stratégie commune/des plans d'action et de fournir des orientations politiques en tant que de besoin. Depuis quelque temps, des réunions sectorielles, organisées au niveau ministériel ou des hauts fonctionnaires et préparées par des experts en tenant compte de contributions apportées par les groupes d'experts mixtes et le groupe de travail spécial, viennent compléter ces dialogues menés au niveau des ministres des affaires étrangères.

A la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la représentation de l'UE dans les réunions de dialogue politique à l'occasion des sommets et des réunions des ministres des affaires étrangères a changé du côté de l'UE. Il convient de tirer parti des possibilités offertes par la nouvelle architecture institutionnelle de l'UE pour intensifier encore, de manière régulière ou ponctuelle, les contacts formels et informels entre les dirigeants européens et africains, ainsi qu'entre leurs services compétents respectifs.

L'Afrique et l'UE sont convenues de renforcer, en termes de fréquence, de portée et d'efficacité, leur dialogue stratégique thématique dans les principaux domaines d'action prioritaires. Les instances compétentes de la Commission de l'UA et de la Commission européenne sont donc placées devant l'obligation d'améliorer l'efficacité du dialogue stratégique sectoriel mené dans les réunions annuelles de leurs collègues et de renforcer leurs mécanismes respectifs de coordination interne en vue d'assurer la mise en œuvre de la Stratégie commune.

L'autre défi institutionnel consiste à assurer la cohérence et la complémentarité entre les initiatives bilatérales et les engagements collectifs pris au niveau de l'UE et à garantir une coordination et une collaboration accrues entre les différents groupes géographiques chargés des questions relatives à l'Afrique, conformément au principe consistant à traiter l'Afrique comme un tout. Certes, la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) s'est traduite par un renforcement du rôle des Délégations de l'UE dans les capitales africaines. Mais beaucoup reste à faire pour que les délégations de l'UE en

---

22 Voir Institut Africain de la Gouvernance : Quel avenir pour la stratégie commune UE/Afrique.

Afrique, et plus particulièrement les délégations de l'UE auprès de l'UA et dans les capitales des membres des CER, jouent un rôle important pour assurer une coordination efficace de l'action de l'UE. Il est donc important que la coordination entre la Délégation de l'UE à Addis Abeba et les représentations des États membres soit renforcée en vue d'améliorer la cohérence et la visibilité des positions de l'UE sein du groupe des partenaires de l'UA.

Sur un registre moins institutionnel et plus politique, il est primordial d'accroître les synergies et d'améliorer la coordination entre la stratégie de partenariat et d'autres cadres et instruments de coopération existants entre l'UE et les partenaires africains (Accord de Cotonou pour les pays subsahariens, Politique européenne de voisinage (PEV)/Union pour la Méditerranée pour l'Afrique du Nord et Accord sur le commerce, le développement et la coopération (accord CDC)/Instrument de financement de la coopération au développement pour l'Afrique du Sud), notamment au moyen de dispositifs de coordination dans différentes enceintes et institutions communes de coopération.

Enfin la Stratégie ne concerne pas que les deux organes centraux des deux institutions (Conseils et Commissions). Sa réussite dépend aussi de l'implication des principaux acteurs afin de permettre aux parties concernées de contribuer plus activement à sa mise en œuvre. Il s'agit notamment des deux parlements, des groupes d'experts mixtes, des CER, des représentants du secteur privé et de la société civile.... Il est donc important de se rechercher des synergies entre ces différents acteurs.

## 4. Quelles perspectives depuis le Maroc

Même s'il a décidé de se retirer de l'OUA au début des années 80, le Maroc n'a jamais renoncé à développer sa coopération avec les pays de les autres pays africains. Ces dernières années, le Maroc, par le biais du chef d'Etat, a remis sa machine diplomatique en marche avec plus de volontarisme et, surtout, de pragmatisme. Le gouvernement a pris le relais entraînant le secteur privé dans son sillage. L'adhésion du Maroc à l'UA en janvier 2017, sa prochaine entrée à la CEDEAO, sa présidence de CEN-SAD sont l'expression d'une volonté du Maroc de contribuer au développement de l'Afrique selon une approche fondée sur le respect des engagements, la réalisation de projets basés sur la complémentarité des intérêts, l'autonomisation de l'Afrique et le développement humain.

### 4.1 La vision : une stratégie de partenariat « win-win »

Le Maroc redécouvre les profondeurs de ses relations avec l'Afrique subsaharienne. Cette nouvelle politique africaine a accédé progressivement au statut d'une stratégie pensée et mise en œuvre par tous les acteurs qui y sont impliqués. Et pour commencer, la politique africaine, comme toute autre stratégie, a dû élaborer sa doctrine, construire son modèle d'intervention. Un modèle singulier, fondé sur des atouts spécifiques, s'écartant dans le cas d'espèce, des modèles en perte de vitesse (européens et occidentaux) ou des modèles en puissance (asiatiques).

Face à ces deux modèles, le Maroc s'efforce de construire son propre modèle de coopération. Pendant longtemps, sa politique africaine a été subordonnée soit à des objectifs géostratégiques dans le cadre de la défense de la cause nationale, soit à une politique culturelle conçue comme un véhicule d'influence. Le Maroc a par ailleurs été excessivement attaché à une vision axée sur la recherche d'alliances, trop souvent à la remorque des politiques d'influence internationales. Enfin, sa coopération a subi les effets du coût-avantage d'une diplomatie plus centralisée au sommet de l'Etat que partagée par tous les acteurs



nationaux. Comme elle a souffert d'un éclatement institutionnel entre plusieurs départements ministériels. Dans le même temps, la réflexion sur les modes de coordination, de concertation, de pérennisation de l'action a été quelque peu délaissée, laissant le champ libre à des modes d'intervention privilégiant le plus souvent une logique ponctuelle d'offre de prestations, d'expertises, de services plus que la logique d'une stratégie intégrée.

Les relations du Maroc à l'Afrique subsaharienne sortent de l'imprévisibilité qui les menaçaient. En développant une plus grande synergie d'action avec les autres acteurs nationaux (privés, ONG, fondations...), ainsi qu'avec des partenaires privés étrangers, des institutions multilatérales, financières appuyée par des formules de partenariat triangulaires. En intégrant de nouvelles problématiques telles que le développement humain, la prévention des crises et la promotion du partenariat en lieu et place de l'assistance et de la « conquête » de marchés. En recherchant l'impact à long terme sur le développement par l'intégration de la dimension régionale. En renforçant la sélectivité des actions sur les plans géographique et thématique en fonction des atouts spécifiques.

Qu'une nouvelle véritable politique du Maroc se dessine progressivement sur le continent ne fait guère de doute. Deux facteurs en témoignent et la structurent : l'histoire, parce qu'elle a durablement imprimé sa marque politique, culturelle et commerciale; les opportunités économiques récentes, parce qu'elles mettent en évidence le potentiel d'échange et de coopération. Ces deux facteurs se combinent pour dessiner la vision d'un partenariat aux perspectives prometteuses. Après avoir été un pays dépourvu de stratégie à long terme sur l'Afrique, le Maroc commence à marquer une présence reconnue dans une région du monde en plein essor. Maintenant, il s'agit de capitaliser sur le prestige gagné par le Maroc grâce aux visites royales en définissant une stratégie ambitieuse et cohérente et améliorant le pilotage de notre politique africaine et la cohérence des actions menées sur le terrain.

Le Maroc est encore dans les premières phases de construction d'une stratégie de partenariat sur le continent. Il considère que les enjeux de pays africains sur les questions majeures sont aussi ses propres enjeux (développement humain et inclusif, sécurité alimentaire, développement des infrastructures, migration...). Aussi agit-il pour développer des relations en fonction d'intérêts économiques et stratégiques partagés. Dans une Afrique en mouvement, ambitieuse par ses ressources, son urbanisation accélérée et ses élites compétentes, il veut contribuer par ses capacités au décollage du continent africain.

Si le Maroc doit développer en profondeur sa relation avec les pays africains, il ne peut pas regarder le Continent comme un vivier de business potentiel. Le Maroc n'est pas un acteur comme les autres en Afrique. Il est un pays africain. Il ne peut négliger les proximités économiques, culturelles et politiques pour construire avec ses partenaires s'appuyant sur la création de joints venture entre entreprises du continent, de fonds d'investissement en partenariat public privé et l'affirmation d'une expertise commune dans les grands domaines d'infrastructure. En somme, la « Marque Maroc » dans un paysage africain en constante évolution s'appuiera sur stratégie qui dessine les contours de ce que devrait être une relation adaptée, adulte, autour d'un partenariat fondé sur des intérêts respectifs assumés.

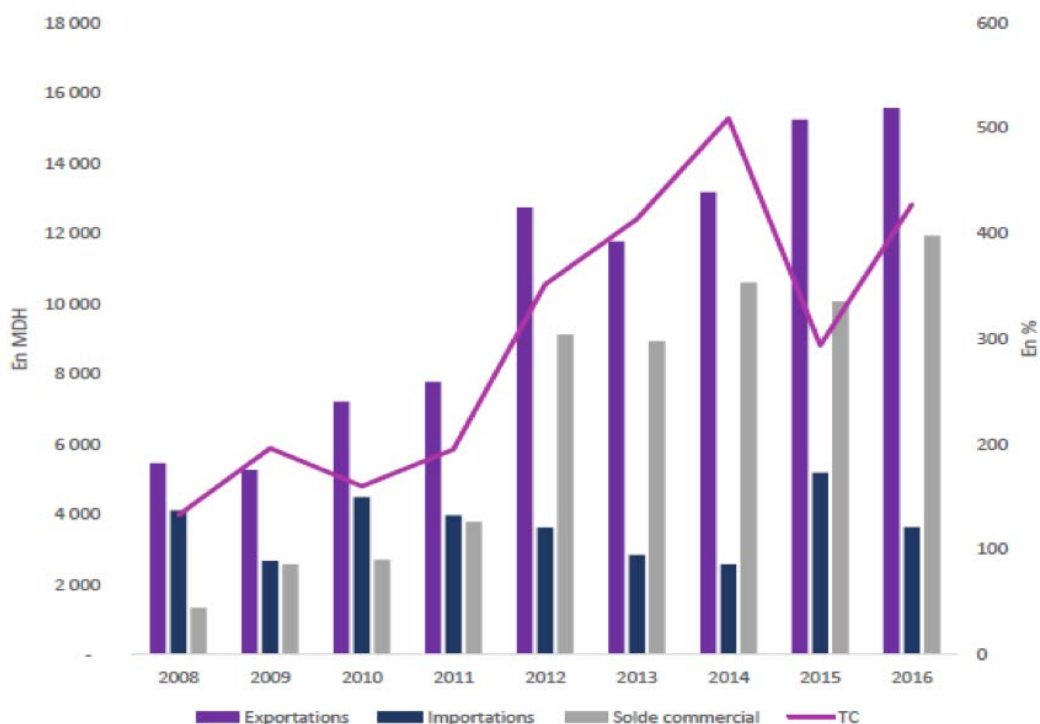
## **4.2 Un nouvel élan dans les échanges et l'investissement**

Les efforts menés depuis quelques années par le Maroc en vue de renforcer la coopération économique avec les pays africains ont été couronnés par la signature de nombreux accords en une décennie, avec plus de 40 pays. Malgré cette avancée, le bilan global des relations économiques enregistré par le Maroc avec

les pays d'Afrique est loin d'être à la hauteur des ambitions affichées par les décideurs politiques. D'où la nécessité de repenser le cadre juridique et institutionnel du partenariat économique qui lie le Maroc jusqu'à présent avec ses partenaires africains et le substituer par des accords d'intégration<sup>23</sup> plus profonds.

Le volume des échanges commerciaux établi entre le Maroc et l'ensemble des groupements de l'Afrique Subsaharienne enregistre une croissance annuelle moyenne de 9,1% sur la période 2008-2016 (voir Graphique 5). La part de ces échanges s'est élevé à 3% du total en 2016 contre 2% en 2008 soit seulement un point de plus gagné après huit ans d'échanges commerciaux. La répartition géographique des échanges commerciaux du Maroc avec l'Afrique Subsaharienne fait apparaître une position favorable de l'Afrique de l'Ouest comme 1er partenaire commercial du Maroc dans la région, soit une part de 58,2% en 2016 et un taux de croissance annuelle moyenne de 13,8% entre 2008-2016. Elle est suivie de l'Afrique de l'Est (15,5%), de l'Afrique Australe (13,4%) et de l'Afrique Centrale (12,9%).

**Graphique 5: Evolution des échanges commerciaux entre la Maroc et l'Afrique subsaharienne 2008-2016**



Source : Office des Changes

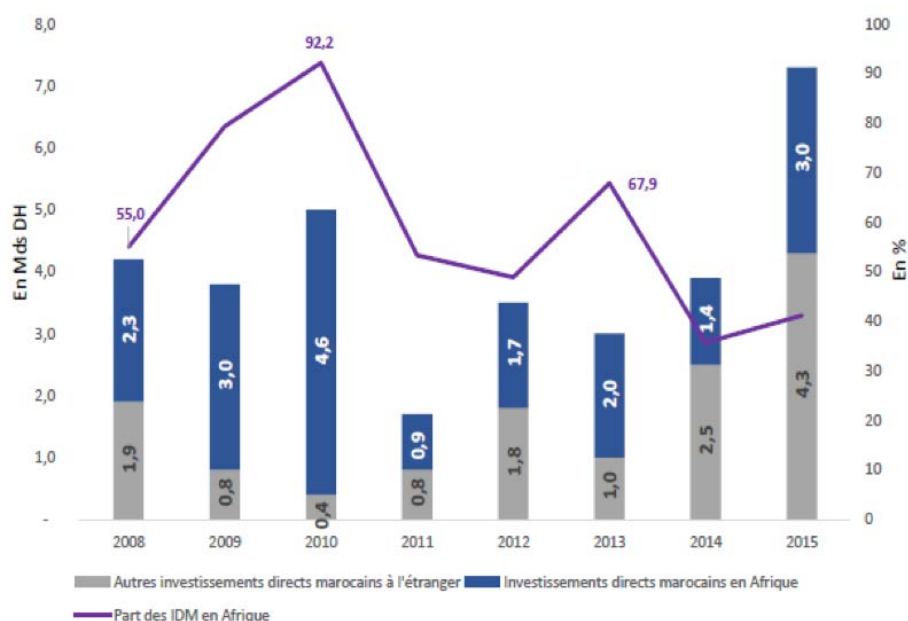
Près de 3MdDhs ou 40% du total des IDE marocains à l'étranger sont réalisés en Afrique Subsaharienne en 2015 (voir Graphique 6). Les investissements directs marocains en Afrique Subsaharienne enregistrent une croissance annuelle moyenne de 4,4% sur la période 2008-2015. La répartition des investissements effectués en Afrique Subsaharienne par zone de pays fait apparaître les pays de l'Afrique de l'Ouest en tête des destinataires de ces investissements, avec une moyenne de 64,7% sur la période 2011-2015, suivis des pays de l'Afrique Centrale (25,3%) et ceux de l'Afrique de l'Est (10%). Le Maroc est présent en Afrique Subsaharienne à travers des investissements directs dans 13 pays, notamment la Côte d'Ivoire, qui se classe en première position au cours des quatre dernières années. Le Nigéria, quant à lui, vient au

23 L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine, Hors-série, Mars 2017.

deuxième rang en 2015 (19,8%). Les investissements marocains en Afrique vont essentiellement au secteur bancaire (43,7% en 2015), au holding (20,5%) et à l'immobilier (8,9%).

La politique de coopération du Maroc en Afrique se diversifie en impliquant le secteur bancaire, les établissements publics et le secteur privé dans des projets structurants (phosphates, aménagement urbain) et dans des filières diverses en fonction de ses capacités et de l'expertise acquise à partir de sa propre stratégie de développement (énergie, agriculture, industrie, infrastructure...).

### Graphique 6: Evolution des flux d'investissements marocains en Afrique



Source : Office des Changes

Aujourd'hui, 90 % des financements de PPP en Afrique n'émanent pas de ce continent. Contrairement à d'autres régions, l'engagement local est faible. Il faut donc rééquilibrer cette équation. C'est essentiel pour développer les marchés financiers et mobiliser les capitaux africains, tout comme son secteur privé, en particulier ses entreprises de construction, ses fournisseurs de matériaux de construction et ses gestionnaires d'installations. Dans cette perspective, le Maroc a des atouts.

Tout d'abord, le Maroc a été choisi pour héberger le Fonds Africa50, un nouvel instrument créé à l'initiative de la BAD et dédié au financement des infrastructures dans le continent. Garantir la réussite de la mission du Fonds est essentiel pour renforcer la présence du Maroc aux niveaux africain et international. Le grand challenge consiste à prendre les dispositions nécessaires pour intéresser les institutions internationales et régionales à lever les sommes nécessaires à la capitalisation du Fonds. Il s'agira, ensuite, d'impliquer l'expertise nationale pour garantir la bonne gestion des opérations de financement de projets bancables et rentables.

Par ailleurs, les fonds d'investissement privés nationaux ont la capacité de contribuer au financement de projets d'infrastructure. Ainsi, la SNI envisage de déployer sa nouvelle stratégie en Afrique. Convertie en un fonds d'investissement à long terme, elle mise sur les activités où le secteur privé marocain manque d'ambition, ne prend pas suffisamment de risque ou ne parvient pas à réunir les capitaux et l'expertise nécessaires.

### 4.3 La politique migratoire marocaine : une ambition et ses contraintes

Pays d'émigration, le Maroc a connu à partir des années 90 un accroissement progressif et sensible du nombre des immigrés venus notamment des pays africains. Des rapports nationaux et internationaux préoccupants relevaient les conditions de séjour précaires d'immigrés irréguliers et de réfugiés de plus en plus nombreux, ainsi que des atteintes récurrents à ses droits humains fondamentaux. Tant que pays d'émigration qu'en tant que pays de transit-installation, dans les quinze dernières années le Maroc a été constamment contraint de négocier, de prendre position sur la question migratoire et de gérer les tensions qui en découlent avec l'UE qui fait pression sur le Maroc pour endiguer les flux et accepter la réadmission des migrants passés par le Maroc.

En 2003, le Maroc modifie les textes relatifs à la migration et adopte la loi 02-03 dont l'option sécuritaire sera dénoncée par une société civile de plus en plus critique des pratiques non respectueuses des Droits Humains. Dans un contexte où le pays s'engage dans un processus de démocratisation, les contestations s'organisent pour dénoncer les atteintes des droits des étrangers installés au pays. En même temps, le Maroc entreprend de renforcer ses relations économiques et politiques avec les pays subsahariens dont sont issus un grand nombre de migrants irréguliers au Maroc. Le contexte géopolitique régional et international est alors celui des tensions sécuritaires au Maroc, au Sahel et dans différents pays subsahariens etc.

Le rapport du Conseil national des droits de l'homme (CNDH) sur la situation des migrants et réfugiés au Maroc présenté en septembre 2013 a invité les acteurs concernés (pouvoirs publics, les acteurs sociaux et pays partenaires du Maroc) à intégrer les nouvelles réalités de l'immigration et à agir en synergie pour l'élaboration d'une nouvelle politique globale relative aux questions d'immigration et d'asile, suivant une approche humanitaire. Cette nouvelle politique publique devait comprendre quatre principales composantes : la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile, les étrangers en situation administrative irrégulière, la lutte contre la traite des êtres humains et les étrangers en situation régulière.

Suite aux recommandations du CNDH, en novembre 2013 le Chef de l'Etat a invité le gouvernement à élaborer une nouvelle politique globale relative aux questions d'immigration et d'asile, suivant une approche humaniste en harmonie avec les engagements internationaux du Maroc et respectueuse des droits des immigrés. Cette politique a été interprétée comme ayant une relation directe avec la politique africaine du Maroc et avec la redynamisation de ses relations avec les pays subsahariens dont sont originaires un bon nombre de migrants présents au Maroc.

En décembre 2014 le Conseil de gouvernement adopta la Stratégie Nationale d'Immigration et d'Asile associant tous les départements ministériels et organisations concernés par la question migratoire. Cette Stratégie s'est donnée pour objectif de transformer les conditions des étrangers vivant au Maroc au travers de l'élaboration de trois projets de lois sur l'asile (toujours en cours d'approbation), la traite des personnes (adoptée en juillet 2016) et l'immigration qui devrait abroger la loi 02-03 de 2003 considérée comme inadaptée et très sécuritaire (mais encore pas soumis au Conseil de gouvernement). Une première campagne inédite de régularisation du statut des migrants a été organisée du 1er au 31 décembre 2014 et une seconde, décidée en 2016, s'est déroulée jusqu'à la fin de 2017. Cette politique a donc conduit à la mise en place de conditions juridiques et administratives de régularisation assouplies, des voies de recours pour ceux qui ne les remplissent pas, des dispositions pour faciliter l'octroi du statut de réfugié et du droit d'asile. Elle est également assortie d'un ensemble de mesures pour faciliter le processus d'intégration économique sociale et culturelle des migrants au sein de la société marocaine et y promouvoir le mieux

vivre ensemble. Le dispositif prévoit l'accès aux établissements de l'éducation et de l'enseignement public et privé et aux cours de l'éducation non formelle, ainsi que l'accès au système de santé, et à des autres services publics, dans les mêmes conditions que les citoyens marocains.

Quatre ans après le lancement de la nouvelle politique migratoire, un bilan d'étape a été établi. Il souligne résultats probants obtenus mais relève aussi les défis de taille qu'il faudra encore surmonter. L'accès des migrants régularisés aux services publics est garanti en droit, ce qui dans plusieurs domaines représente des avancées réglementaires (accès des enfants migrants à l'école publique marocaine, accès au marché de l'emploi, à la formation professionnelle et aux services d'intermédiation de l'Agence Nationale pour l'Emploi, accès aux services sociaux de l'Entraide Nationale, etc.). Des progrès notables sont constatés depuis l'annonce de la nouvelle politique migratoire mais des défis importants demeurent, notamment l'accès des migrants à la justice et le respect des droits fondamentaux des migrants irréguliers. Peu de migrants se dirigent de facto vers les services des administrations en charge des politiques publiques, tant les obstacles administratifs et pratiques sont encore tenaces et multiples. Les administrations, de leur côté, ne se sont pas encore approprié toutes les caractéristiques de la population des migrants, dont nul ne peut actuellement évaluer le nombre total, ni le profil, ni les besoins spécifiques.

Ainsi, constate-t-on aujourd'hui que la nouvelle politique migratoire du Maroc apparaît d'une part comme innovante, courageuse et ambitieuse par rapport au contexte régional, fondée sur une vision stratégique claire, et convergente avec les principes directeurs des politiques migratoires établis par les organisations internationales; mais, d'autre part, qu'elle n'a pas de fondement législatif bien développé, qu'elle ne repose pas sur un système de gouvernance assez solide, qu'elle n'est pas fondée sur une connaissance suffisante des groupes-cibles.

Néanmoins, dans un contexte migratoire internationalement et régionalement tendu et sensible, cette politique novatrice et singulière dans la région a rencontré un vif intérêt et un soutien auprès des parties directement concernées par cette problématique, et plus particulièrement les pays subsahariens, les États membres de l'Union européenne, et les organisations internationales concernées par le phénomène migratoire et les droits de l'homme. Fort de cet acquis, le Maroc a pris une série d'initiatives sur la question de la migration présentée en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies et des sommets de l'Union Africaine. La réintégration du Royaume à l'Union Africaine entérinée lors du 28<sup>ième</sup> sommet de l'organisation panafricaine à Addis Abeba du 30 et 31 janvier 2017 a permis au Maroc d'exprimer le vœu de contribuer activement à la définition d'une vision africaine commune sur les migrations. En effet, l'UA a confié au Maroc le mandat de «Leader de l'Union Africaine sur la Question de la Migration». Lors du 30<sup>ième</sup> Sommet de l'UA en janvier 2018, un document a été soumis par le Maroc en vue de l'élaboration d'une «Agenda Africain pour la Migration». Il a été conçu selon une approche inclusive et participative. Se voulant «flexible, évolutif et non juridiquement contraignant» selon les termes du discours royal, il doit être perçu, avant tout, comme une source d'inspiration pour l'action future sur ce dossier.

L'Agenda Africain pour la Migration se fonde sur une approche positive du phénomène migratoire. La question de la migration est un enjeu planétaire crucial; elle appelle l'adoption d'une perspective positive mettant en avant la logique humaniste de responsabilité partagée et de solidarité. Elle mérite une nouvelle approche «afro-centrée conciliant le réalisme, la tolérance pour faire de la migration un levier de co-développement, un pilier de la Coopération Sud-Sud, et un vecteur de solidarité. Elle appelle surtout qu'une volonté politique des Etats, qui ont chacun un intérêt à ce que la migration se fasse dans la sécurité, la légalité, la régularité, l'ordre et le respect des droits humains. »

L'Agenda Africain pour la Migration propose, sur la gestion migratoire, une démarche fondée sur des politiques nationales, sur une coordination sous régionale, une perspective continentale et un partenariat international. L'Agenda propose deux actions : i) la création d'un Observatoire Africain de la Migration qui aura pour mission de développer l'observation et l'échange d'informations entre les pays africains, afin de favoriser une gestion maîtrisée des flux migratoires. Le Maroc propose d'abriter cet Observatoire ; ii) Un poste d'Envoyé spécial de l'UA chargé de la Migration pour coordonner les politiques de l'Union dans ce domaine.

Comprendre les causes de la migration dans le contexte africain aidera à clarifier les choix politiques et permettra également d'encourager une migration sûre, ordonnée et régulière tout en décourageant les formes irrégulières et autres de migration involontaire. L'Agenda Africain pour la Migration peut apporter sa contribution au processus d'élaboration du Pacte Mondial pour des Migrations sûres, ordonnées et régulières. Les migrations mondiales ont pris une importance telle qu'elles constituent un enjeu central des relations internationales et régionales, tant par la place qu'elles occupent dans les relations entre Etats- du Nord et du Sud- ; de départ, de transit et de destination – que pour leur émergence sur l'agenda d'une gouvernance globale.

#### 4.4 L'implication du Maroc dans le Partenariat UE-Afrique

Le Maroc a pris part avec grand intérêt aux Sommets Europe-Afrique. Malgré les nombreuses difficultés auquel le partenariat UE-Afrique fait face, le Maroc est convaincu que son succès est une nécessité pour l'avenir des deux continents. C'est en effet une nécessité pour faire face aux questions de sécurité, de développement, de migration, de la mondialisation, de l'intégration régionale et sous-régionale, de l'énergie, de la dette et de plusieurs autres intérêts communs.

Le Maroc a apporté son soutien à la Stratégie conjointe UE-Afrique, convaincue que l'application de cette stratégie permettrait de réaliser des projets conjoints ayant de retombées positives sur le développement du continent. Lors des deux derniers sommets, le Maroc a exprimé sa position de voir le partenariat UE-Afrique redynamisé et renforcé en vue de continuer de promouvoir la paix et la stabilité, les droits de l'homme et de favoriser l'établissement d'un partenariat équilibré et pragmatique entre l'UE et l'Afrique.

Plus particulièrement, l'initiative européenne visant à établir un partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique dans le domaine de l'énergie a bénéficié de son soutien dans l'esprit de sécuriser l'accès aux ressources énergétiques et d'augmenter des investissements dans ce domaine. Chef de file de l'environnement, il a exprimé son souhait qu'une clause relative au respect de l'environnement y soit insérée. Les instruments financiers prévus à cet égard devraient également permettre le développement des énergies renouvelables non nuisible à l'environnement.

Sur la thématique du changement climatique, le Maroc affirme la nécessité pour l'UE de soutenir d'avantage le continent africain dans ses efforts pour combattre les nombreuses conséquences de l'activité humaine sur l'environnement. Le Maroc souhaitait voire la naissance d'une coopération concrète permettant l'échange d'expertise et le développement d'une réelle politique commune environnementale.

En ce qui concerne la migration, le Maroc fidèle à l'esprit de la conférence de Rabat a agi pour que ses objectifs ambitieux et prometteurs puissent être reconnus comme tel par la Stratégie UE-Afrique. Il a appuyé l'initiative de la Commission Européenne pour la création de réseaux d'observatoires de la

migration dont l'objectif est de collecter, analyser et diffuser les données relatives aux flux migratoires entre les pays d'Afrique et d'Europe. Ces réseaux pourraient être mis en place au niveau sous régional (Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest).

De même, en matière d'intégration régionale, le Maroc considère que pour réaliser l'unité africaine, il faudrait en premier lieu maximiser l'intégration au niveau des groupements régionaux et sous-régionaux en Afrique. Cette intégration sous régionale, permettrait de faciliter la construction d'une Afrique unie et moderne. En matière de paix et de sécurité, le Maroc estime que la réalisation de la paix en Afrique, passe automatiquement par l'exploration de la segmentation régionale et sous régionale afin de pouvoir, à long terme, concrétiser une politique crédible pan Africaine de Sécurité.

#### 4.5 Le projet d'adhésion à la CEDEAO : quels enjeux ?

En juin 2017, six mois après son retour dans l'Union africaine, le Maroc a reçu un accord de principe pour adhérer à la CEDEAO<sup>24</sup>, l'officialisation étant prévue pour 2018. L'adhésion du Maroc à la CEDEAO pourrait ne pas apparaître complexe surtout en ce qui concerne l'absence d'un acquis communautaire qui suppose un effort d'adaptation de la législation marocaine au corpus juridique de cette communauté ainsi qu'à ses projets de politiques sectorielles communautaires encore en gestation. A ce jour, cette communauté n'ayant pas encore abouti à l'acquis communautaire. C'est le cas aussi des projets de libre circulation des marchandises, des capitaux et des services n'ayant pas fait encore l'objet de travaux sérieux de libéralisation de la part de tous les pays membres.

Les deux domaines où il y aurait un effort relativement important à accomplir dès le démarrage du processus d'adhésion est celui relatif à la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement où des avancées communautaires conséquentes ont été accomplies et qui nécessitent de la part du négociateur marocain d'entamer, dès maintenant, un examen approfondi pour évaluer les implications et les conséquences notamment sécuritaire et de gestion des flux migratoires sur le marché marocain.

L'adoption de l'acquis communautaire revêtira des implications en matière de libre circulation des biens et des personnes et dans une moindre mesure, celle des capitaux<sup>25</sup>. En revanche, les services n'ont pas encore fait l'objet de négociations pour libéraliser leurs échanges au sein de la Communauté.

Le Maroc n'est lié par aucun autre accord commerciale qui consacre des conditions d'accès aux marchés plus avantageuses que celles prévues par le Schéma du Libre-échange de la CEDEAO (SLEC), sauf dans le cadre de la Ligue arabe. Dans les faits, l'application effective du SLEC n'a pas encore permis de booster réellement le commerce au sein de la CEDEAO. Les échanges intra régionaux demeurent toujours faibles, ne dépassant pas 15% des échanges des Etats Membres. La raison de cette faiblesse pourrait être liée à la procédure d'agrément des entreprises et des produits pour devenir éligibles au SLEC, ainsi qu'aux mesures non-tarifaires (MNT) appliquées par les Etats de la région. Il est également à souligner que le Maroc octroie d'ores et déjà une exonération totale des droits de douane aux produits de base originaires

24 AFP-Jeune Afrique, Libre-échange : la Cedeao donne son accord de principe pour l'adhésion du Maroc, 5 juin 2017, <http://www.jeuneafrique.com/444988/economie/libre-echange-cedeao-donne-accord-de-principe-ladhesion-maroc/>. V. Philippe Hugon, Le retour du Maroc au sein de l'Union africaine et son adhésion à la CEDEAO : quelles conséquences pour les ensembles régionaux ? Tribune de l'IRIS, Paris, 22 juin 2017, <http://www.iris-france.org/96440-le-retour-du-maroc-au-sein-de-lunion-africaine-et-son-adhesion-a-la-cedeao-queelles-consequences-pour-les-ensembles-regionaux/>.

25 Sans accord ni adhésion, l'Afrique de l'Ouest et les pays de la CEDEAO sont en tête des pays destinataires des investissements directs du Maroc avec une moyenne de 64,7% loin devant les autres communautés économiques de l'Afrique.

des 12 PMA (Pays les moins avancés) membres de la CEDEAO dans le cadre de l'initiative Royale au profit des PMA africains. De ce fait, l'adoption du SLEC élargira ces concessions aux autres produits originaires de ces PMA d'une part et d'autre part au Nigéria, Ghana et Cote d'Ivoire. Une éventuelle adoption du TEC de la CEDEAO par le Maroc, constituerait un choix stratégique visant à ne disposer que d'un seul tarif non préférentiel dans le cadre de son appartenance à l'union douanière de la CEDEAO. Ainsi, cela entraînerait de facto un désengagement du processus de la mise en place du TEC arabe, en cours de négociation dans le cadre du projet de l'Union Douanière Arabe et l'effort d'ajustement du tarif douanier marocain et son arrimage au TEC de la CEDEAO.

Le Maroc n'aura pratiquement pas à renégocier ses listes de concessions tarifaires à l'OMC dans le cas où il adopterait le tarif commun de la CEDEAO. Au niveau de la législation douanière, l'adoption du TEC nécessitera le réaménagement du tarif douanier marocain sachant qu'il compte plus de 17.000 lignes tarifaires à SH 10 alors que celui de la CEDEAO n'en prévoit que 5.899.

#### 4.6 Les synergies potentiels entre le libre échange avec l'UE et l'intégration en Afrique

Le Maroc, de par sa politique africaine, sa réinsertion au sein de l'UA et son intégration de principe à la CEDEAO, peut jouer un rôle stratégique d'intermédiaire entre l'Europe et l'Afrique. Le pays se positionne comme intermédiaire dans la division internationale du travail. Il joue le rôle de hub comme intermédiaire des investissements étrangers notamment européens vis-à-vis des pays africains. Il est bien outillé pour répondre à la logique de la verticale : son statut d'associé avancé dans l'espace euro-méditerranéen et son ouverture sur les pays africains subsahariens lui permettent d'être parmi les principaux relais entre les deux continents ; il intègre à la fois la logique de la verticale et celle de la stratégie de « la ceinture et la route ».

Deux types d'accords ont été conclus par des pays africains avec l'UE et ses Etats membres à savoir les Accords de Partenariat Economique (APE) et les Accords Euro-méditerranéens d'association (AEMA). Le Maroc et ses partenaires africains peuvent tirer profit des synergies potentielles en matière de libre échange, de coopération et d'assistance technique entre les deux types d'accords. Ces deux accords sont très différents et différenciés. Tout d'abord celui avec le Maroc a été conclu dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) et est entré en vigueur en 2000. Certaines de ses dispositions ont depuis lors été amendées, soit par des accords sectoriels (agricole par exemple), soit par la mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage (PEV) pour ce qui est de la coopération financière et technique. Il s'agit également d'un accord d'association bilatéral de nature mixte, c'est-à-dire conclu, à l'époque, par la Communauté européenne et ses Etats membres d'un côté et le Maroc de l'autre.

L'APE avec l'Afrique de l'Ouest quant à lui est aussi un accord mixte mais de nature régionale. De plus, il est directement subordonné à l'accord multilatéral de Cotonou conclu en 2000 et révisé en 2005 puis en 2010<sup>26</sup>. L'« APE Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA) » (ou officiellement « APE AO-UE ») associe donc l'UE et ses 28 États membres (avant le Brexit) à 16 pays d'Afrique de l'Ouest : les 15 pays membres de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Cap vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo), dont huit font partie de l'UEMOA et la Mauritanie.

L'Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest a été paraphé le 30 juin 2014 à Ouagadougou

<sup>26</sup> Le texte de l'accord, en date du 3 décembre 2014, est disponible sur le site du Conseil de l'UE via <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13370-2014-INIT/fr/pdf>.



et signé par l'UE et les États ouest-africains, à l'exception du Nigéria, de la Gambie et de la Mauritanie, le 12 décembre 2014. En d'autres termes, il faudra encore attendre la finalisation de la procédure de ratification, qui peut prendre plusieurs années, avant qu'il n'entre pleinement en vigueur. Entre-temps, des « accord d'étape », qui sont en réalité des accords intérimaires, ont été ratifiés avec le Ghana et la Côte d'Ivoire.

En attendant l'application de l'APE, des solutions distinctes s'appliquent donc selon le statut des pays. Dès son entrée en vigueur, l'Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest remplacera en effet les accords d'étape. L'Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest remplacera aussi à terme une série de régimes spécifiques : Système de préférences Généralisé (SPG), SPG+ et Tout sauf les armes (TSA) résumés ci-dessous.

Force est donc de constater d'une part, l'hétérogénéité des régimes commerciaux et la diversité des pays concernés par cette analyse et d'autre part, la volonté politique d'intégration économique approfondie qui existe entre pays de l'Afrique de l'Ouest. Il est donc assez difficile de généraliser tant les situations divergent. Il est toutefois possible, par l'analyse des dispositions des deux accords (AEMA-Maroc et APE AO-UE) d'identifier des convergences potentielles qui peuvent être utiles pour éviter l'un des dangers liés à la mise en place d'une zone de libre-échange, à savoir l'effet « hub and spokes » (ou « centre-périphérie »).

S'il est évident que l'adhésion du Maroc à la CEDEAO ne peut que renforcer l'hétérogénéité du groupe, le Maroc a toutefois des atouts non négligeables à faire valoir dont une expérience importante du libre-échange non seulement avec l'UE mais aussi avec les Etats-Unis par exemple. Un autre élément intéressant est que le Maroc doit en principe conclure un ALECA avec l'UE. Or, l'article 106 de l'APE AO contient une « clause de rendez-vous » par laquelle les parties « conviennent de poursuivre les négociations en vue de parvenir à un accord régional complet » et ce notamment sur : les services ; la propriété intellectuelle ; les paiements courants et les mouvements de capitaux ; la protection des données à caractère personnel ; l'investissement ; la concurrence ; la protection des consommateurs ; le développement durable ; et les marchés publics.

Les négociations avec le Maroc dans ces domaines sont donc d'un grand intérêt pour les 16 partenaires ouest africains. Il sera aussi important d'évaluer, dans le détail, l'impact potentiel de l'intégration d'un PPM, bénéficiant déjà d'une zone de libre-échange avec l'UE, à un groupement régional Ouest africain car d'autres PPM, dont la Tunisie, effectuent actuellement des démarches similaires. Les synergies potentielles entre ces deux types d'accords devraient se renforcer si l'adhésion du Maroc à la CEDEAO est confirmée. Le Maroc n'est pas le seul pays méditerranéen africain à adopter une stratégie d'intégration dans une CER africaine puisqu'il est prévu, par exemple, que la Tunisie rejoigne le marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA - Common Market of East and Southern Africa) en octobre 2017.<sup>27</sup>

Au niveau des pays ACP, il s'agira de tirer profit des possibilités offertes non seulement au niveau de la coopération et de l'assistance technique, et ce à différents niveaux, mais aussi d'activer les clauses de sauvegarde et autres mesures d'urgence si nécessaire. Cela suppose toutefois de disposer de moyens et de capacités spécifiques suffisantes, notamment diplomatiques, administratives et techniques (entre autres juridiques, commerciales et douanières) et de faire preuve d'une volonté et d'une solidarité politique sans faille.

27 V. COMESA, Tunisia preparing to join COMESA in October, 5 mars 2017, <http://www.comesa.int/tunisia-preparing-to-join-comesa-in-october/>.

Afin de diminuer l'accroissement de la dépendance des pays en périphérie vis-à-vis du centre (puisque l'UE concentre l'essentiel des exportations des pays partenaires, le libre échange renforce leur dépendance vis-à-vis du Marché intérieur) et donc la verticalité et l'asymétrie des relations, il est indispensable, au niveau commercial, de renforcer les échanges et l'intégration entre les pays du Sud en l'occurrence.

#### 4.7 La mobilisation des instruments de financement de l'UE et des financements triangulaires

Les instruments de financement de l'UE couvrant le Maroc et les pays de l'Afrique de l'Ouest sont différents et différenciés du fait notamment de la longue histoire de la coopération au développement de la CEE puis de l'UE. Toutefois, de nouvelles possibilités existent dans le cadre du programme panafricain qui permettent de coopérer plus facilement à l'échelle du continent en attendant le résultat des discussions sur l'avenir de Cotonou et les futures perspectives financières de l'UE.

Les deux instruments géographiques qui couvrent le Maroc et les pays de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre des perspectives financières 2014-2020 sont l'Instrument européen de voisinage (IEV) et le Fond européen de développement (FED). Des fonds sont également disponibles dans le cadre du programme panafricain financé au niveau de l'Instrument de coopération au développement (ICD).

L'Instrument européen de voisinage (IEV) couvre la période 2014-2020<sup>28</sup>. On relèvera que dans ses objectifs spécifiques (article 2§2) figure une série de points relatifs à l'intégration progressive du Maroc au Marché intérieur (coopération sectorielle et intersectorielle, rapprochement des législations et convergence des réglementations avec les normes de l'UE) de même que des objectifs relatifs à la coopération au niveau « sous-régional, régional et à l'échelle du voisinage européen », de même que la coopération transfrontalière.<sup>29</sup>

En effet, outre le volet bilatéral UE-Maroc, il faut prendre en compte deux des trois composantes multilatérales : la coopération régionale et interrégionale (ou « à l'échelle du voisinage européen »). La coopération transfrontalière est assez spécifique et ne présente pas d'intérêt particulier pour l'instant pour les pays ACP. La coopération régionale se focalise sur l'Union pour la Méditerranée qui, il faut le souligner, comprend la Mauritanie.

La coopération interrégionale est intéressante car c'est dans ce cadre le Maroc a accès à des programmes tels que le programme TAIEX qui est un instrument d'assistance technique et d'échange d'informations ayant pour objectif de soutenir les administrations publiques, notamment dans le cadre de l'alignement législatif et de faciliter le partage des bonnes pratiques de l'UE.<sup>30</sup> Il faut également mentionner les possibilités offertes au partenaire de la PEV au niveau des jumelages ou l'accès privilégié aux programmes et agences de l'UE. Il s'agit là d'un avantage qui était jusqu'à l'entrée en vigueur de la PEV réservé aux pays candidats à l'adhésion. Il conviendrait donc de réfléchir à son extension aux pays ACP qui s'engagent dans le cadre des APE et donc sur la voie du libre-échange avec l'UE.

28 Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 232/2014, 11 mars 2014, instituant un instrument européen de voisinage, JOUE n° L 77, 15 mars 2014, p. 27.

29 V. Erwan Lannon, Politique européenne de voisinage, in Encyclopédie JurisClasseur Europe - Traité, fascicule 2230, LexisNexis, 2017, Paris, 49 p.

30 V. <http://taieux.ec.europa.eu>.

Le Programme indicatif régional (PIR) 2014 - 2020 Afrique de l'Ouest<sup>31</sup> qui est financé dans le cadre du FED, concerne les pays de la CEDEAO et de l'UEMOA. Il convient ici de signaler que, depuis de nombreuses années, la Commission européenne prône « l'intégration au budget de l'Union européenne (UE) de l'aide accordée aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans le cadre du Fonds européen de développement (FED) ». <sup>32</sup> En effet le FED n'est pas financé par le budget de l'Union européenne mais financé par des contributions directes des États membres et il est régi par un règlement financier spécifique, la Commission européenne demeurant toutefois responsable de l'exécution financière des projets et activités réalisés.

C'est le second domaine prioritaire du PIR qu'il convient de mentionner dans le cadre de cette analyse puisqu'il se concentre sur l'intégration économique régionale et l'aide au commerce et qu'il comprend l'appui à la mise en œuvre de l'APE. Pour ces treize composantes, 575 millions d'euros sur 1.150 sont réservés, à titre indicatif, au niveau des engagements. Le calendrier indicatif des engagements du Programme indicatif régional 2014 – 2020 Afrique de l'Ouest permet de mettre en perspective ces priorités. Il est par exemple clair que les transports et l'énergie sont mieux lotis que l'établissement d'un espace économique régional intégré ou l'appui au secteur privé.

Un programme Pan-africain<sup>33</sup> (PanAf), financé par l'Instrument de coopération au développement (ICD), a été conçu par la Commission européenne afin de mettre en œuvre les plans d'action et les feuilles de route<sup>34</sup> adoptés lors des Sommets UE-Union africaine. Ces dernières recensent un certain nombre d'actions prioritaires aux niveaux interrégional,

continental ou mondial<sup>35</sup>. Ainsi, la feuille de route pour la période 2014-2017 comprend parmi ses 5 axes prioritaires : « l'intégration continentale ». <sup>36</sup>

C'est donc, par définition, l'un des ponts essentiels qui existe au niveau des instruments financiers de l'UE entre le Maroc et les pays de l'Afrique de l'Ouest. Il est donc tout à fait envisageable de mettre en place des actions dans ce domaine. De manière plus générale, il serait souhaitable que l'UE puisse intégrer les priorités africaines du Maroc dans sa coopération financière et technique et reconsidère la relation entre pays africains méditerranéens et sub-sahariens.

Les futures perspectives financières de l'UE qui seront discutées à Bruxelles dans les deux années qui viennent vont offrir une telle opportunité. En effet, les discussions sur la budgétisation du FED ont été reportées à cette date qui marque également l'échéance de l'accord de Cotonou. Dès 2015, la Commission européenne a engagé un processus de réflexion et de consultation des parties prenantes. Des propositions visant à intégrer l'IEV, le FED et l'ICD dans un instrument unique ont été émises mais il ne fait pas de doute que les discussions entre États membres et avec le Parlement européen seront longues et difficiles.

Par ailleurs, le Maroc peut travailler à l'amélioration du financement des projets en coopération avec des fonds souverains régionaux (notamment des pays du Golfe). Il peut promouvoir ainsi la participation du

31 [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pir\\_afrique\\_de\\_l\\_ouest\\_fed\\_11-2014\\_2020\\_fr\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pir_afrique_de_l_ouest_fed_11-2014_2020_fr_0.pdf).

32 V. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:r12110>.

33 V. European Commission, EU launches new programme to support Africa's continental integration, Press Release, Brussels, 6 August 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-908\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-908_en.htm).

34 V. Pan-African Programme 2014-2020, Multiannual Indicative Programme 2014-2017, [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/c\\_2014\\_5375\\_1\\_annex\\_en\\_v1\\_p1\\_771842.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/c_2014_5375_1_annex_en_v1_p1_771842.pdf).

35 Quatrième Sommet UE-Afrique, 3 avril 2014, Bruxelles, Feuille de route 2014-2017, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2014/04/pdf/Quatrième-Sommet-UE-AFRIQUE--FEUILLE-DE-ROUTE-2014-2017/>.

36 Les autres priorités sont : paix et sécurité, démocratie, bonne gouvernance et droits de l'homme, développement humain, développement et croissance durables et inclusifs et les « questions globales et émergentes ». Point 60 de la Déclaration du 4e sommet UE-Afrique, 3 avril 2014, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2014/04/pdf/Quatrième-Sommet-UE-AFRIQUE--DÉCLARATION/>.

secteur privé dans les infrastructures en Afrique en s'impliquant par le biais de PPP dans des programmes nationaux de pays comme le Ghana, le Kenya et le Nigéria qui connaissent aujourd'hui des avancées positives dans ce domaine.

Enfin, compte tenu de la portée et de la nature de ces investissements transfrontières structurants, le développement d'approches conjointes avec les groupements régionaux africains peut se révéler d'une grande opportunité. L'UEMOA a défini une feuille de route pour développer le financement de projets à portée régionale et capacités conjointes. Les autres groupements (CEMAC, CEDEAO, SADC) souhaitent aussi renforcer les capacités de leurs pays membres en matière de PPP. Se positionner sur ce créneau de l'intégration régionale peut être non seulement un catalyseur de projets mais un vecteur d'influence dans des aires régionales.

## 5. Résultats du Sommet d'Abidjan de novembre 2017 et pistes pour un partenariat favorable au développement de l'Afrique

### 5.1. Le cinquième Sommet d'Abidjan : bilan et perspectives du partenariat UE-Afrique

Avec la trajectoire des sommets précédents et ce contexte en évolution, le 5ème Sommet euro-africain tenu à Abidjan du 29-30 novembre 2017 a été organisé avec l'ambition de développer une approche commune en vue d'« Investir dans la jeunesse pour accélérer la croissance inclusive et le développement soutenable du continent ».

La Déclaration adoptée à l'issue du Sommet a commencé- dans son premier paragraphe- à réaffirmer la validité de la Stratégie commune établie à Lisbonne en 2007. Ce qui signifiait que les Chefs d'Etat des deux continents inscrivaient leurs nouvelles actions dans la continuité des sommets antérieures (voir le bref rappel historique ci-dessous), tout en adaptant le périmètre et la nature même du partenariat au contexte actuel et aux défis du court et du moyen terme.

Le Sommet a été précédé par une série d'événements préparatoires et parallèles, notamment le 4ème Sommet de la Jeunesse Europe-Afrique (Abidjan, 9-11 octobre 2017), le 6ème Forum d'entrepreneurs Europe-Afrique (27 novembre 2017, Abidjan) et un Forum Afrique-UE de la société civile (Tunis, 11-13 juillet 2017), la 4e réunion des acteurs économiques et sociaux de l'Union Africaine et des Conseils Economiques et Sociaux UE-Afrique (Abidjan, 16-17 novembre), ainsi que le sommet parlementaire entre le Parlement panafricain (PAP) et le Parlement européen (Abidjan, 27 au 28 novembre 2017). A ces événements ont été associés un nombre de partenaires et parties prenantes sans précédents. Cependant, à la veille du Sommet les organisations de la société civile ont protesté pour ce qu'elles considèrent un manque d'inclusivité du Sommet, ayant été écartées au dernier moment du Sommet à la demande de certaines délégations africaines alors qu'elles avaient été invitées à prendre la parole<sup>37</sup>. Cette exclusion de la société civile reproduit l'attitude observée lors du Sommet de 2014, quand le Forum Conjoint Annuel des parties prenantes qui devait s'organiser pour suivre la mise en œuvre de la Stratégie Commune a été bloqué en raison de la résistance de certains Etats africains à impliquer les organisations de la société civile<sup>38</sup>.

37 Voir "Civil Society barred from speaking at the Africa-Europe Summit", <https://concordeurope.org/2017/11/30/civil-society-africa-europe-summit/>, ou "Manque d'inclusivité au cinquième sommet Union africaine-Union européenne", Confédération Syndicale Internationale, <https://www.ituc-csi.org/Cinquieme-Sommet-UA-UE>.

38 Voir Ostheimer, A.E. (2017), "The Vth AU-EU summit: a turning point for relations between Africa and Europe?", Konrad Adenauer Stiftung

Par ailleurs, si l'Agenda du Sommet a mis l'accent sur les questions de la jeunesse et l'emploi, c'est encore une fois la problématique de la migration, et notamment la maîtrise et le contrôle des flux migratoires vers l'Europe, qui ont monopolisé l'attention des participants et une large partie des concertations. De plus, les échanges ont peu porté sur le développement d'une stratégie de prévention et gestion des migrations en et depuis l'Afrique. L'attention des leaders s'est plutôt centrée sur le thème largement médiatisé des pratiques d'esclavage des migrants en Libye, et c'est dans ce domaine que les seules actions concrètes ont donné lieu à des concertations notamment en matière d'évacuation et de retour volontaire des migrants (voir la déclaration commune adoptée au Sommet « Sur la situation des migrants en Libye », la seule adoptée en plus de la Déclaration commune du Sommet)<sup>39</sup>. Cependant, d'autres aspects centraux de la réalité migratoire en Afrique, comme les dangers tout au long des routes migratoires, les migrations intra-africaines, la fuite de cerveaux ou bien sûr les canaux de migration légale vers l'Europe ont été complètement ignorés. De même, les actions pour créer de l'emploi et assurer l'insertion de la jeunesse en tant que principal défi identifié pour le continent pour les prochaines décennies n'ont pas été au menu. Cela justifie le jugement d'un analyste dans le sens que « on aborde des défis à long terme avec des actions à court terme ».<sup>40</sup>

En effet, dans leur Déclaration politique<sup>41</sup>, les leaders des 83 pays participants ont retenu quatre priorités stratégiques, mais sans s'engager sur des mesures ou moyens concrets: mobiliser des ressources pour la transformation structurelle de l'Afrique misant sur le levier du Plan d'Investissement Externe de l'UE en Afrique (censé mobiliser 44 milliards d'euros en investissements publics et privés sur la base d'un engagement budgétaire de l'UE de 4,1 milliards d'euros à travers le nouveau Fonds européen pour le développement soutenable<sup>42</sup>); investir dans les gens par le biais de l'éducation, la science, la technologie et le développement des compétences (y compris avec des programmes d'échange d'étudiants entre les deux continents); renforcer la résilience, la paix, la sécurité et la gouvernance; et finalement gérer la mobilité et la migration des personnes. Sur ce dernier point, l'engagement a été renouvelé de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière « dans un esprit de vrai partenariat et responsabilité partagée » et d'entamer un dialogue « continental » sur la migration entre l'Europe et l'Afrique comme proposé par l'Union africaine -à l'encontre de la tendance de l'UE d'établir des partenariats bilatéraux avec les pays africains, notamment en matière de retour et réadmission de migrants irréguliers, comme décrit dans le chapitre d'Iván Martín ci-dessous.

Hormis ces grands principes et lignes d'action qui reprennent la même approche et le même langage des Sommets antérieurs, le Sommet n'a entamé aucune évaluation des réalisations du partenariat lancé voilà 17 ans ni formulé un ajustement – pourtant nécessaire- des modalités de fonctionnement, des instruments et outils de partenariat répondant aux nouveaux défis et au nouveau contexte (voir la section final de ce Policy Paper). Et cela malgré l'analyse partagée par beaucoup des observateurs selon lequel « la relation UA-UE est dysfonctionnel », pour reprendre la formulation d'un rapport de l'International Crisis Group sur le sujet<sup>43</sup>.

Dans le même sens, le Président de la Commission de l'Union Africaine, Moussa Faki, a déclaré ouvertement, en référence au cadre de coopération entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des

Country Report, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_50957-544-2-30.pdf?171206093443](http://www.kas.de/wf/doc/kas_50957-544-2-30.pdf?171206093443).

39 <http://www.consilium.europa.eu/media/31871/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>.

40 Voir "The AU-EU Abidjan Summit: Is there life beyond migration?", par G. Laporte, ECDPM blog, 4 décembre 2017, <http://ecdpm.org/talking-points/au-eu-abidjan-summit-life-beyond-migration/>.

41 Voir [http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final\\_declaration\\_au\\_eu\\_summit.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf).

42 Voir [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eip-20171120\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eip-20171120_en.pdf).

43 Voir International Crisis Group (2017), « Time to Reset African Union- European Union relations », <https://www.crisisgroup.org/africa/255-time-reset-african-union-european-union-relations>.

Caribbes et du Pacifique (ACP), notamment par le biais du Fonds européen de développement (mobilisant, dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED, 30,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour les 70 pays ACP) que "il est temps d'évaluer les 42 années de partenariat ACP-Union européenne conjointement avec nos amis européens. Ce type de relations n'est plus pertinent». L'UE et les pays africains sont censés réviser les termes de ce partenariat dans le cadre de la renégociation de l'Accord de Cotonou prévu pour 2020, mais la formulation d'une position commune africaine sur ce sujet est loin d'être facile.

Et pourtant, les deux parties octroient une valeur importante à ce partenariat, comme le montre l'effort dédié à la préparation du Sommet et le niveau extraordinaire d'assistance (plus de 5000 participants, entre autres 16 chefs d'état ou de gouvernement européens et pas moins de 43 africains). Le Sommet d'Abidjan aurait été donc l'occasion d'entamer cette réflexion dans le cadre, peu contraignant, du Partenariat Europe-Afrique, mais il n'y a eu aucun échange sur les instruments et le financement du partenariat, ou sur le suivi pour le rendre plus effectif.

Après deux années de fonctionnement, il s'avère également nécessaire d'entamer une évaluation conjointe de la mise en œuvre, les modes de fonctionnement et des premiers résultats du Fonds Fiduciaire d'Urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique créé lors du Sommet Europe-Afrique sur la migration de La Valleta tenu en novembre 2015 (avec un budget total initial de 1,8 milliards d'euros, porté à 3,37 milliards d'euros, dont 2,98 milliards d'euros des fonds d'aide au développement de l'UE déjà approuvés auparavant dans le cadre de différents instruments financiers).

Plus encore, le Sommet n'a contribué nullement à réduire l'écart entre les priorités européennes et les priorités africaines dans le partenariat UE-Afrique : alors que pour les pays européens l'enjeu principal consiste à contenir les migrations irrégulières et assurer la gestion des flux migratoires -un enjeu qui devient de plus en plus prioritaire dans ses politiques extérieures-, les gouvernements africains se trouvent de plus en plus sous pression pour créer de l'emploi, offrir des perspectives économiques à leur jeunesse et impulser un processus de développement qui maîtrise les contraintes de plus en plus pressantes dans la gestion des ressources naturelles. Dans un contexte où les pays africains et l'Union africaine en tant qu'institution régionale prennent plus de conscience de leur force et de leurs intérêts et questionnent de plus en plus la définition de l'agenda par la partie européenne, cet écart risque de bloquer tout progrès dans le Partenariat Europe-Afrique dans le futur.

Par ailleurs, une liste de projets prioritaires qui devait accompagner la Déclaration finale du Sommet n'a pas pu trouver un consensus (l'UA avait envoyé une liste que la Commission européenne n'a pas considéré acceptable). La Déclaration fait implicitement état de ce désaccord en demandant aux deux Commissions (de l'UA et de l'UE) de « développer un plan d'action dans un délai de trois mois après l'adoption de cette déclaration [...] identifiant des projets et programmes dans le cadre des domaines de coopération prioritaires communes UA-UE que les deux parties sont d'accord à mettre en œuvre, et établir un mécanisme de suivi »

En somme, le Sommet n'a pas saisi pleinement l'occasion de refonder le Partenariat et aborder les grandes questions de développement du continent autour desquelles la Stratégie commune peut trouver son sens (voir section finale de ce chapitre). Dans la perspective du futur de la jeunesse africaine, l'avis unanime des analystes est que le Sommet a été « une déception »<sup>44</sup>. En tout cas, on peut considérer difficilement que le Sommet a répondu aux ambitions formulées dans les textes préparatoires de l'Union européenne, à savoir

44 Voir la déclaration du réseau ONE : « AU-EU Summit: A disappointment for the future of Africa's youth », <https://www.one.org/international/press/au-eu-summit-a-disappointment-for-the-future-of-africas-youth/#>.

« un nouveau élan pour le partenariat Afrique-UE » (suivant le titre de la Communication de la Commission européenne de mai 2017, qui prônait de « traduire les objectifs stratégiques en actions »)<sup>45</sup> ou « un coup d'accélérateur au développement » comme demandé par le Parlement européen dans sa résolution de novembre 2017 sur la Stratégie UE-Afrique<sup>46</sup>. Le 6ème Sommet qui devrait se tenir dans un pays de l'Union européenne dès 2020 sera-t-il le rendez-vous d'une réelle refondation du Partenariat Union Européenne-Union Africaine ?

## 5.2. Pistes pour un partenariat favorable au développement de l'Afrique

L'enjeu de la relation Afrique-Europe est fondamentalement d'appuyer l'effort des pays africains à s'engager sur « la voie de l'émergence économique ». Un consensus doit et peut se retrouver entre les deux parties autour de l'adoption d'une stratégie qui doit se déployer dans la durée, par des réformes successives des institutions et des organisations, mais surtout qui reconnaissent à l'Afrique la possibilité de construire les fondements de son autonomie par la diversification de ses activités.

L'Union européenne reste interpellée. Elle doit s'emparer des objectifs de développement durable et de la solidarité internationale pour relancer son projet en Afrique. Repenser les relations de voisinage de l'Europe avec la Méditerranée et l'Afrique c'est proposer des éléments de refondation et de construction d'un vouloir vivre collectif, tout en répondant à de nombreux défis africains. Les relations renouvelées doivent passer par des regards croisés, des co-opérations et des projets de co-développement à diverses échelles territoriales, par des connaissances et des reconnaissances mutuelles.

La refondation de l'Euro-Afrique au niveau des populations suppose de changer de regard et de passer de relations verticales d'aide à des relations horizontales d'apports réciproques. Elle passe par les échanges et les co-opérations entre les sociétés civiles, les citoyens, les entrepreneurs, les chercheurs avec circulation des savoirs, des expérimentations, des inventions. Les modèles de développement sont à inventer et construire en Europe comme en Afrique à partir des trajectoires passées et des opportunités des innovations et des nouveaux savoirs.

La refondation des relations Europe-Afrique pourrait se faire à géométrie variable en privilégiant des objectifs sectoriels dépassant les antagonismes nationaux et géopolitiques (eau, énergie, alimentation, santé, éducation, climat, pollution, migration, sécurité, etc ). Sur plusieurs sujets stratégiques intéressant l'Europe du Sud, des montages à géométrie variable permettraient de gérer des interdépendances territoriales et des biens communs régionaux en mobilisant avec appui financier européen et national des acteurs pluriels (collectivités décentralisées, ONG, entreprises, Etats).

### Quels leviers d'actions prioritaires pour l'UE ?

#### *La priorité éducative, la formation des compétences et des entrepreneurs*

L'éducation, la libération des énergies, le développement de l'esprit d'innovation renvoient à la fois à des modèles éducatifs qui desserrent les contraintes pour permettre d'épanouir les innovations en donnant des droits aux jeunes. Il s'agit également de stabiliser l'environnement et de sécuriser les biens et les personnes pour permettre des horizons long-termistes et les prises de risques de l'entrepreneuriat. Il faut

45 Communication conjoint au Parlement et au Conseil, JOINT (2017)17 final, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http\\_eur-lex.europa\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http_eur-lex.europa_fr.pdf).

46 Proposition de résolution du Parlement européen sur la Stratégie UE-Afrique : un coup d'accélérateur au développement, 2017/2083(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P8-TA-2017-0448>.

aux différentes échelles territoriales favoriser des incubateurs permettant la réalisation de milliers de projets dans des écosystèmes ou des districts économiques .

Au niveau de la formation, l'école doit développer les mécanismes fondamentaux de la pensée, construire un « vouloir vivre ensemble », favoriser l'esprit créateur, « apprendre à apprendre » et permettre de s'adapter à des évolutions incertaines. Il importe de connaître les aspirations et les représentations des jeunes en intégrant la dimension économique, sociale et psychique de l'éducation. Ceci suppose des structures moins normées, permettant la valorisation des divers apprentissages professionnels.

### **Un appui au développement durable et inclusif**

Une des priorités est évidemment d'assurer une sécurité durable des biens et des personnes. La sécurité durable n'est possible qu'en s'attaquant au terreau de la pauvreté et de la vulnérabilité en termes de tissu économique, d'activités licites rémunérées ce qui implique des actions territorialisées en termes de filières et d'écosystèmes, de stratégies de long terme de la part des différents acteurs, des projets inclusifs, des résiliences des populations face aux différents chocs.

Le développement durable et inclusif suppose des stratégies de long terme. Il renvoie à des volets intégrés d'éducation, de santé, d'infrastructure et sectoriels en termes de filières à différentes échelles. Les activités familiales génératrices d'emplois peuvent être modernisées avec des appuis des politiques publiques à diverses échelles territoriales. Inversement, les grands groupes agricoles, industriels, miniers, pétroliers ou de services doivent s'insérer dans le tissu économique par des transferts de technologie, des formations de cadres, des emplois des populations locales et des politiques contractuelles (sous-traitance, activités d'amont et d'aval ..) avec les PME et les TPME. Il faut tenir les deux bouts de la chaîne.

L'approche top down suppose que les investissements des grandes entreprises nationales ou étrangères s'accompagnent de contrats de formation des compétences, financement, d'utilisation de petites unités de production PME et TPME (soustraitants, tissus économique). Ceci doit être accompagné par des remontées en gamme de produits des produits primaires vers des activités intensives en main d'œuvre. La mobilisation des diasporas, les joint ventures entre entreprises nationales et étrangères sont stratégiques.

L'approche bottom up suppose de favoriser l'émergence des myriades de petites unités de production, TPME, PME d'auto-entrepreneurs ou petits entrepreneurs qui mobilisent les nouvelles technologies, reçoivent un système de formation, post-éducation de base, bénéficient de systèmes financiers favorisant la prise de risque etc.

### **Une création d'emplois pour les jeunes via le développement territorial**

Face à un continent vieillissant marqué par le pessimisme vis à vis du futur, la jeune Afrique est porteuse au-delà de ses drames, de perspectives positives face au futur. Seul l'optimisme des projets communs pour répondre aux défis peuvent répondre au pessimisme des représentations.

L'Afrique et la Méditerranée offrent aussi de considérables opportunités de coopération, d'investissement, d'initiatives pour créer des emplois, favoriser une croissance verte et répondre aux besoins des exclus de la mondialisation. La canalisation et l'appui sur les dynamiques que représente la jeunesse africaine, en termes d'énergie et d'innovations, supposent des stratégies à diverses échelles territoriales.



Face à une « stratégie de l'offre » centrée sur les « investissements » dans le capital humain des jeunes et leur employabilité, un recentrage de la coopération sur la création d'emploi, en intégrant sa valeur sociale dans les calculs de rentabilité des investissements publics. Des solutions innovatrices s'imposent qui vont au-delà de l'approche centrée sur la résilience et l'entrepreneuriat des jeunes (voir la promotion des dites « activités génératrices de revenu souvent servant à perpétuer la pauvreté). Le modèle de garantie d'emploi ou formation jeunes implanté en Europe depuis 2014 mériterait d'être testé en Afrique aussi, tout comme des initiatives d'emploi communautaire comme première porte d'entrée des jeunes à la vie professionnelle.

L'insertion des jeunes, après l'éducation de base et la formation, concerne le monde rural et le monde urbain. Aux différentes échelles territoriales des incubateurs peuvent favoriser des écosystèmes ou des districts économiques. Les questions d'activités licites rémunérées supposent des appuis sur des écosystèmes à diverses échelles territoriales.

La création d'activités pour les jeunes suppose parallèlement des effets de synergie entre grandes entreprises, réseaux de PME et de TPME au sein de territoires (clusters, districts industriels, zones franche, plates-formes industrielles). Il importe d'insérer les grands groupes agricoles, industriels, miniers, pétroliers ou de services dans le tissu économique par des transferts de technologie, des formations de cadres, des emplois des populations locales et des politiques contractuelles ou de sous-traitance avec les PME et les TPME.

L'emploi requiert plus d'efforts envers l'inclusion de la jeunesse et des appuis financiers à leurs initiatives conjointes. Il est effectivement nécessaire de créer une facilité Afrique-UE pour la jeunesse pour s'attaquer aux défis communs et considérer la possibilité d'élaborer un programme conjoint de jeunes volontaires, qui aideront les jeunes à approfondir leur compréhension mutuelle, à exploiter les opportunités et à renforcer leurs relations, à accroître les possibilités de mobilité et d'échange et à mettre en œuvre un plus grand nombre de programmes consacrés à l'entrepreneuriat sur les deux continents

### **S'inscrire dans le territoire pertinent, créer des synergies spatiales**

La dynamique urbaine en Afrique est porteuse de progrès. En termes d'action, elle est prometteuse pour renouveler les plans et schémas de développement avec un enrichissement du diagnostic et des visions futures. « Ce qui suppose de disposer d'instruments fins de mesure des dynamiques économiques (prise en compte de l'informel, matrice comptabilité sociale...), de renforcement des institutions locales (liens entre approches sectorielles, filières et économie régionale) et de garantie de la constance dans l'action publique pour la reconnaissance des leviers territoriaux » .

Cependant dans des pays fragmentés, les actions visant des espaces pauvres ou appauvris figurent parmi les rares politiques permettant de mieux relier les régions défavorisées aux marchés, de fournir des services indispensables (eau, énergie, éducation, santé), de mobiliser les ressources inexploitées pour le développement, de renforcer les capacités humaines et le sentiment d'appartenance à la nation. Ces politiques et ces actions demeurent essentielles. Elles peuvent s'accompagner d'autres politiques.

### **Des filières agricoles de proximité**

A l'analyse en terme sectoriel, par exemple agricole, doit faire place une analyse en termes de filières

ou de chaînes de valeurs à diverses échelles territoriales. La réponse au défi de l'alimentation des citoyens n'est pas simple en raison de la diversité des filières d'approvisionnement des populations urbaines qui coexistent en concurrence plus ou moins "ouverte", selon les pays et les métropoles.

Ces filières d'approvisionnement urbain se composent des circuits dirigés par les multinationales installées sur place, des produits importés des pays du Nord et des filières locales intégrées à l'économie locale. De l'issue de la concurrence entre ces filières d'approvisionnement urbain, peuvent découler des effets radicalement différents sur les opérateurs (externalités) en amont ou en aval. Le canal d'approvisionnement des villes africaines par l'agriculture de proximité présente des atouts pour la coopération Nord-Sud, pour la repenser en adéquation avec l'évolution du contexte international et les enseignements du passé. L'objectif prioritaire de la coopération ne peut pas être de développer l'export de la production agricole africaine, mais sa meilleure valorisation sur place.

Le développement des circuits courts et locaux semble permettre cette plus grande valorisation des produits agricoles. Cette proximité permet à la fois de fournir des produits à des prix réduits (limitation des coûts de transport, taxes d'importation-exportation) pour la population à faibles revenus. Et inversement, l'augmentation du pouvoir d'achat dans les villes, permet également le développement de produits transformés à plus haute valeur ajoutée.

Le système alimentaire de proximité de l'Afrique offre de formidables opportunités. Les fragilités dans l'organisation des filières, la domination du secteur informel à toutes les étapes (de la production à la consommation, en passant par la transformation, le transport, le stockage) nécessitent des appuis spécifiques et la recherche de solutions innovantes pour poursuivre ce développement, tout en prenant en compte des attentes de plus en plus claires des consommateurs urbains en termes de qualité et de sécurité nutritionnelle et sanitaire.

Le recentrage de la coopération sur les filières intégrées locales d'approvisionnement des villes peut être promu et renforcé par trois axes de coopération centrés sur les filières de proximité visant à : i) améliorer la connaissance de cette économie alimentaire urbaine ; ii) mettre en place des plateformes d'échanges entre les acteurs, et iii) promouvoir l'essaimage à partir des expériences des entreprises marocaines.

## **Une coopération multi-secteurs dans l'énergie**

Les accords sur les hydrocarbures entre les pays européens et les pays africains ont encore de beaux jours devant eux car ils peuvent répondre aux intérêts des différentes parties en présence. Cela est d'autant plus vrai que le «club» des pays africains producteurs et exportateurs d'hydrocarbures va s'élargir dans les prochaines années. Le Mozambique et la Tanzanie deviendront des exportateurs de gaz naturel avec de futures livraisons de gaz naturel liquéfié (GNL), l'Ouganda et le Kenya devraient être des exportateurs de pétrole brut, la Mauritanie devrait devenir un exportateur de gaz et le Sénégal sera en mesure d'exporter du pétrole et du gaz.

Les sociétés européennes sont bien placées dans ces futurs pays exportateurs. Des évolutions sont cependant perceptibles depuis plusieurs années. Les principales sont les suivantes :

- Quelques pays africains ont un grand potentiel en hydrocarbures non conventionnels (Afrique du Sud, Algérie, Egypte, Libye, Maroc notamment) et plusieurs compagnies pétrolières sont désireuses d'exploiter une partie de ce potentiel. Parmi les pays cités, l'Algérie et l'Egypte sont privilégiées

à court terme, notamment pour le gaz de schiste et le gaz contenu dans des réservoirs compacts. L'aval pétrolier (raffinage et pétrochimie) reste le parent pauvre par rapport à l'amont (exploration, développement, production) mais il n'est pas complètement oublié. Des partenariats sont parfois noués pour des projets de construction de nouvelles raffineries et d'usines pétrochimiques.

- L'intérêt des compagnies pétrolières pour le gaz naturel s'accroît de façon très significative et ces entreprises cherchent donc à faire monter en puissance la part des projets gaziers dans leur portefeuille d'activités. À cet égard, la contribution à l'approvisionnement gazier de l'Europe à partir de l'Afrique est un élément qui est pris en compte par certaines firmes. Certaines entreprises se montrent soucieuses de contribuer à la satisfaction des besoins gaziers des pays africains eux-mêmes, sous certaines conditions et avec certaines garanties, plutôt que de chercher à exporter le gaz naturel en totalité vers les grands marchés gaziers internationaux.
- Les grandes compagnies pétrolières internationales privées se présentent de plus en plus comme des compagnies énergétiques avec une dominante hydrocarbures. Plusieurs d'entre elles se sont lancées dans les énergies renouvelables (en particulier solaire photovoltaïque, éolien et biomasse - il n'y a pas ou plus selon les cas d'implication des compagnies pétrolières dans le charbon, le nucléaire et l'hydroélectricité) et l'Afrique offre évidemment un potentiel considérable dans ce domaine. La volonté de certaines de ces compagnies internationales de développer les complémentarités gaz naturel/électricité/énergies renouvelables (Total et ENI en particulier) s'inscrit également dans ce cadre.
- Les stratégies de décarbonisation commencent à avoir un impact sur certains partenariats énergétiques euro-africains (engagements visant à cesser de brûler le gaz naturel associé au pétrole et développement des énergies renouvelables par exemple).
- Tout récemment, certaines de ces compagnies ont commencé à développer des projets et programmes tournés vers l'accès à l'énergie pour des populations très pauvres et privées d'accès à l'électricité.

### **La promotion des PPP dans les infrastructures**

Le développement des infrastructures joue un rôle essentiel dans l'intégration régionale. L'Afrique doit donc mettre l'accent sur le développement des infrastructures dans des domaines tels que l'énergie, les transports, l'agriculture, la santé, l'eau et les TIC, ainsi que sur le renforcement des interconnexions nécessaires sur le continent africain et entre l'Afrique et l'Europe.

La volonté de renforcer le dialogue stratégique et réglementaire dans ce domaine est partagée entre les deux partenaires. Pour que la coopération dans ce domaine soit plus concrète, il faut renforcer le cadre stratégique et réglementaire destiné à attirer et à faciliter les investissements privés directs africains et européens et à favoriser le développement des systèmes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Il s'agit d'identifier les infrastructures prioritaires au niveau régional et à l'échelle du continent (secteurs des transports, de l'énergie, des TIC et de l'eau) en vue d'accroître les interconnexions. La promotion des services de transport sûrs et efficaces par un recours aux technologies modernes s'avère un objectif prioritaire. La promotion des infrastructures numériques pour qu'elles servent de plateformes polyvalentes aux fins de la fourniture de services sûrs et efficaces au niveau régional est aussi un objectif primordial. Ces objectifs ne peuvent être atteints qu'en favorisant l'harmonisation et l'application des politiques et des réglementations et en soutenant le renforcement des institutions ainsi que le renforcement des capacités des institutions continentales et régionales.

## Relancer les APE

La conclusion et la mise en œuvre d'un APE gagnant-gagnant devait être le point départ pour le renouveau du partenariat économique et commercial UE-Afrique. Ce vœu n'a pas été réalisé car la négociation de cet accord a davantage creusé le malentendu.

Les PMA sont majoritaires dans toutes les régions africaines négociant un APE. Or, du fait des flexibilités et avantages dont ils bénéficient déjà vis-à-vis de l'UE à travers le régime « Tout sauf les armes<sup>47</sup> » (TSA), ils ne voient pas un grand intérêt à aller vers un APE qui ne leur offrirait pas plus que ce qu'ils ont déjà en termes d'accès au marché, mais qui les soumettrait en retour à l'obligation d'une ouverture substantielle de leur propre marché, dans un délai probablement trop court pour eux. Une ouverture qu'il n'aurait pas d'ailleurs concédée sans l'APE.

Mais on ne peut manquer de souligner que l'une des principales raisons du rejet des APE par de nombreux acteurs africains, c'est la nature des exigences et demandes de l'Union européenne. La stratégie mise en œuvre par l'UE était d'émettre des demandes uniformes à toutes les régions africaines et de leur faire une offre technique standardisée, alors que, du fait de la singularité de leurs besoins et de leurs capacités, chaque région a exprimé des positions spécifiques sur lesquelles elle attendait une réponse européenne appropriée. La clause NPF a été rejetée par la plupart des régions africaines. D'autres pays en développement ont aussi dénoncé les conséquences potentielles de la Clause NPF sur le commerce Sud-Sud.

Alors qu'il devait être la pierre angulaire du renouveau du partenariat commercial UE-Afrique, l'APE est ainsi devenu le point de cristallisation de tous les malentendus. Après avoir eu beaucoup de mal à le faire signer par les Etats africains, le plus souvent individuellement, ce qui contredit les principes de régionalisation édictés au démarrage des négociations, l'Europe continue de faire fausse route en imposant leur mise en œuvre. Elle fait ainsi fi des circonstances nouvelles et exceptionnelles qui sont apparues et changent le contexte régional et global dans lequel l'APE devrait être mis en œuvre.

Le premier de ces éléments est le Brexit. Le second élément est la négociation de la Zone de libre-échange continentale en Afrique (ZLEC). Le troisième élément concerne la prolifération actuelle des méga accords commerciaux régionaux dont le Partenariat Transatlantique pour le Commerce et l'Investissement (PTCI) et le Partenariat Transpacifique (PTT). Ces méga-ACR qui implique l'Europe ou nombre de ses partenaires auront aussi des incidences non encore définies sur les économies africaines. Le quatrième élément concerne l'intégration régionale en Afrique. Ces éléments nouveaux devraient inciter à la prudence et même à la renégociation de certains sujets et l'adoption de règles commerciales qui introduisent un chemin vers moins d'asymétrie.

Le sommet aurait dû être le moment approprié pour trouver des solutions aux préoccupations des pays Africains au sujet des accords de partenariat économique, et de procéder à une prise de conscience sur la dimension «développement» des accords commerciaux UE-Afrique et les répercussions de ces derniers sur les économies africaines. Mais à n'a pas été le cas.

---

47 Le dispositif «Tous sauf les armes» est un régime préférentiel accordé par l'Europe aux Pays les moins avancés (PMA), leur donnant l'avantage d'exporter en Europe, sans droits ni quotas, tout produit autre que les armes, sous réserve de respecter les règles d'origine ainsi que d'autres mesures commerciales.

## Renforcer l'attractivité des IDE

L'Union Européenne a un poids important dans les IDE destinés à l'Afrique, même si la perspective de la sortie du Royaume Uni de cet ensemble contribuera sensiblement à fragiliser cette position. En plus des ressources naturelles importantes de l'Afrique (hydrocarbures notamment), sa proximité géographique avec le continent européen en fait une zone privilégiée dans les choix de délocalisation des entreprises européennes. Ceci est de nature à amplifier la dynamique des IDE de l'UE vers l'Afrique.

La concrétisation de ce potentiel présupposera une amélioration continue de l'environnement global des affaires en Afrique, une meilleure qualification de la main d'œuvre, un développement des infrastructures de base et un approfondissement de l'intégration régionale en Afrique afin d'élargir le marché considéré comme local. Il requiert également la mise en œuvre, effective par l'UE et par ses Etats membres, de mesures actives d'accompagnement des investisseurs européens vers l'Afrique. C'est dans ce sens que l'UE a adopté récemment un nouveau Plan d'investissement extérieur<sup>48</sup>, destiné à stimuler les investissements en Afrique et dans les pays voisins de l'Union européenne (UE), avec pour objectif de mobiliser plus de 44 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2020.

Appui à la promotion du développement industriel et au renforcement du secteur privé. Cette voie permettrait de créer les conditions d'une relation moins déséquilibrée entre l'Afrique et l'Europe. Pour la suivre, les mesures préconisées s'organisent autour de l'organisation des marchés, de l'environnement des entreprises, de l'innovation scientifique et technologique, des partenariats publics-privés, des nouvelles sources de financement et du rôle de l'État comme investisseur.

Les forums des affaires UE-Afrique (EABF) qui ont été organisés entre 2006 et 2014 ont formulé les points de vue des entreprises aux dirigeants européens et africains sur les questions essentielles relatives aux relations des deux continents et plus particulièrement les rôles respectifs des secteurs privés européen et africain dans la mise en œuvre de la Stratégie conjointe.<sup>49</sup> Ils ont souligné le décalage entre les intentions et la mise en œuvre. Que ce soit au niveau global de la coopération stratégique ou des volets sectoriels, la mobilisation des ressources européennes sont restés très en deçà des ambitions annoncées.

Les secteurs privés d'Afrique et de l'UE doivent mieux se connaître afin de collaborer plus efficacement. L'Afrique et l'Europe doivent investir davantage dans la recherche, la science, la technologie et l'innovation, pour notamment stimuler leur production agricole. Les universités et le secteur privé devraient être invités à collaborer davantage et à jouer un rôle de premier plan dans ce sens.

## L'insertion dans les chaînes de valeur régionales en jouant sur la préférence régionale

La nature de la production mondiale a profondément évolué. Les spécialisations sont de plus en plus fonctionnelles, fondées sur les avantages relatifs dans la réalisation de tâches particulières à différentes étapes des chaînes de valeur mondiales. La fluidité introduite par les nouvelles technologies de l'information et la baisse des coûts de transport a exercé un rôle important dans ce processus où la position géographique a de moins en moins d'importance. La réalité s'impose à présent : la participation de l'Afrique aux chaînes

<sup>48</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10030/lue-devoile-un-plan-dinvestissement-exterieur-pour-stimuler-les-investissements-en-afrique-et\\_fr](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10030/lue-devoile-un-plan-dinvestissement-exterieur-pour-stimuler-les-investissements-en-afrique-et_fr).

<sup>49</sup> Le Forum des affaires UE-Afrique (EABF) fait partie intégrante de la Stratégie commune Afrique-UE (SCAE). Les Ateliers de suivi des EABF ont eu lieu en Afrique (Nairobi, Addis-Abeba) et en Europe (Bruxelles).

de valeur mondiales est marginale (2,2 % de l'ensemble du commerce contre 51 % pour l'Europe, 23 % pour l'Asie et 12 % pour l'Amérique du Nord)<sup>50</sup>.

Il existe, en Afrique, une marge importante d'augmentation de la valeur ajoutée. Les principaux facteurs pour la montée en gamme sont le respect des normes, la promotion de l'entrepreneuriat local et l'amélioration des capacités techniques intérieures. La préférence nationale rencontre toutefois des limites dans cette montée en gamme. Ne convient-il pas d'élargir l'espace et de privilégier celui de préférence régionale ?

Derrière une stratégie de la préférence régionale, se trouvent des enjeux importants : la création d'emplois qualifiés, le transfert des compétences et la constitution d'un réseau de sous-traitance industrielle. La construction des chaînes de valeur régionales est une question stratégique. Une telle option doit reposer sur une fondation solide, plus précisément sur trois piliers : la préférence régionale, des synergies territoriales et une base d'accumulation endogène. Ce n'est qu'une fois ces trois piliers solidement construits que la relation Afrique-UE pourra se reconstruire à l'avantage réciproque.

### **Replacer la gestion des migrations dans le contexte des relations économiques et du processus de développement**

La centralité de la gestion des flux migratoires dans le Partenariat Europe-Afrique nuit à l'équilibre de l'approche et risque de reléguer les vraies questions du développement qui doivent être à la base des relations entre les deux continents. Il y a besoin d'une vision holistique qu'inscrit la migration dans le processus de développement et de globalisation, et par conséquent globaliser l'approche globale de cette question prônée par l'Union Européenne depuis 2005 : c'est-à-dire, intégrer dans le partenariat des possibilités de migration légale et de mobilité (pratiquement disparues depuis la déclaration du Sommet de La Valetta, et absents du Processus de Khartoum lancé en 2014 en Afrique de l'Est alors qu'elles étaient au centre du Processus de Rabat initié en 2006 en Afrique de l'Ouest et du Nord) ; prévoir de incitations financières équitables pour les pays d'origine pour la réadmission de ses nationaux pour compenser la perte de transferts potentiels ; reprendre la question de la compensation pour la fuite de cerveaux pour les pays qui perdent une partie de leur capital humain au profit des pays de destination et associer les pays d'origine aux politiques d'intégration des migrants dans les pays de destination (tenant compte que la profondeur et les modalités de cette intégration ont un impact directe sur la contribution des migrants au développement de leurs pays d'origine).

Il faut dépasser la logique stricte de contrôle (nécessaire pourtant) par une logique de gestion et optimisation des flux migratoires et son articulation avec le processus de développement et reconnaître que les flux migratoires sont étroitement liés à l'évolution de l'emploi et les inégalités (et donc à la question de la convergence), mais aussi qu'ils sont une expression naturelle du processus de développement et que ce n'est pas réaliste de les arrêter complètement.

La bilatéralisation (voir unilatéralisation) croissante de l'approche européenne sur la coopération en matière migratoire doit aussi être revue. Le manque d'une position articulée de l'Afrique sur ce sujet ne contribue évidemment pas à promouvoir une approche partenarial multilatérale ; la vision commune sur la migration de l'Union Africaine que le Maroc s'est chargé de proposer pour le Sommet de juillet 2018 serait une bonne occasion pour développer cette position commune. Le Pacte Global sur la Migrations et le Pacte

<sup>50</sup> United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Report 2015, New York and Geneva, UNCTAD, United Nations, 2016.

Globale sur les Réfugiés en cours de négociation dans le cadre des Nations Unies offrent une opportunité pour remultilatéraliser la coopération en matière migratoire. Le Partenariat Europe-Afrique devrait établir un cadre global de coopération dans ce domaine, plutôt que se limiter à acter l'approche européenne.

Par ailleurs, étant donné que au moins 70% des flux migratoires en Afrique subsaharienne sont des flux intra-africains, et que les pays du nord de l'Afrique en tant que pays de transit deviennent de plus en plus impliqués dans la gestion des flux migratoires vers l'Europe, la question migratoire doit être traitée dans sa globalité, intégrant les flux migratoires intra-africains, comme les défis des pays de transit et la gestion des flux intra-africains.

### **Mobiliser des ressources, d'abord internes**

L'aide au développement, celle de l'Union comme celle de ses États membres (encore et de loin la première en valeur), demeurera indispensable pour contribuer à faire en sorte que les financements, quelle que soit leur origine, « produisent » bel et bien du développement. La question de l'efficacité de l'aide reste toujours aussi cruciale. Dans les mutations en cours et à venir, son rôle pourrait devenir d'une part celui de support pour conforter les capacités locales et réduire les facteurs de vulnérabilités qui freinent le développement et de l'autre celui de catalyseur (incitation, facilitation, correction des imperfections du marché, portage de risques, capitalisation) pour les investissements économiques, infrastructurels, sociaux et environnementaux.

À l'évidence, l'aide ne peut être la composante stratégique du financement. L'Agenda 2063 souligne qu'il est nécessaire que le continent devienne autonome et finance son propre développement. Si l'on en croit le Fonds monétaire international, un processus d'« endogénéisation financière » est – enfin - en cours pas seulement dans les économies rentières, mais également dans d'autres, hormis les plus fragiles. Cette tendance est fructueuse car l'Afrique ne pourra pas répondre à ses besoins de financement en d'infrastructures et en services sociaux exclusivement par l'intermédiaire de l'aide extérieure et par le financement sur les marchés internationaux. Ce principe doit trouver un consensus : rien ne saura remplacer l'effort d'accumulation sur la base de l'épargne intérieure.

L'élargissement de la base fiscale est une priorité. C'est le moyen le plus efficace et pérenne d'élargir l'espace budgétaire Sur quels gisements de ressources s'appuyer ? On peut en distinguer trois :

- Le gisement des rentes. Les économies rentières sont nombreuses. Pour les pays miniers et pétroliers, le besoin de mobiliser davantage de recettes fiscales issues des secteurs non extractifs se fera particulièrement impérieux dans la mesure où les recettes liées aux activités minières et pétrolières diminueront sensiblement.
- L'imposition du secteur informel urbain. Elle est quant à elle toujours en chantier. Elle est pourtant un élément de la justice sociale. La formalisation de l'économie a connu quelques progrès en Afrique subsaharienne mais reste une préoccupation majeure des administrations fiscales. Dans ces conditions il convient de renouveler l'approche, en prenant exemple sur des réformes menées dans des économies intermédiaires. Le secteur informel de subsistance n'échappe pas à l'impôt indirect. Il doit être distingué de l'informel frauduleux. Pour faire contribuer davantage l'informel, il faut aussi le recenser, puis mettre en place des systèmes de prélèvements adaptés, comme la patente synthétique.
- La fiscalité foncière enfin. En raison des caractéristiques de son assiette et de son potentiel de croissance, est souvent envisagée comme un outil majeur du développement de la fiscalité locale.

La mobilisation des ressources passe aussi par la recherche de modalités innovantes ; ressources longues pour des investissements longs, financements mixtes qui combinent des financements concessionnels des bailleurs avec les fonds publics ou privés ; capital-investissement avec l'appui d'investisseurs de référence pour soutenir le développement de fonds spécialisés y compris par le biais de la gestion d'actifs.

La méso-finance constitue le missing middle de la finance en relation avec le très faible réseau de TPME et PME. La logique doit être celle d'une économie de crédit qui favorise l'investissement à risque. Les réponses se trouvent pour l'essentiel dans des systèmes de mutualisation, de capital risque vis-à-vis des auto-entrepreneurs.

### **La synergie des partenariats**

L'Europe a perdu son monopole sur l'Afrique et la Méditerranée qu'elle possédait au lendemain des décolonisations. Le continent africain devenu un centre d'intérêt non seulement des Etats-Unis mais aussi et surtout des puissances émergentes, à leur tête la Chine. Mais c'est l'Europe qui pourrait souffrir le plus des grands défis qui menacent l'espace afro-méditerranéen: le mal développement, la pauvreté, la pression de la progression démographique, l'insécurité et les déstabilisations politiques. Leurs impacts se répercutent directement sur elle.

Il est de l'intérêt de toutes les parties : Europe, Méditerranée et Afrique de créer une synergie entre les deux partenariats euro-méditerranéen et euro-afro-subsaaharien. Il est aujourd'hui possible d'élargir le cadre des partenariats euro-afro-méditerranéens et de les rassembler autour d'un ensemble cohérent, une Verticale Afrique, Méditerranée, Europe où la Méditerranée serait en position de centralité, ensemble qui adhérerait à une logique rénovée du partenariat fondée sur le co-développement et la co-production. Cette verticale permettra à la Méditerranée de ne plus être un simple lieu de passage, mais de retrouver une partie de sa centralité perdue avec la mondialisation. Cette approche doit s'ouvrir sur la rénovation des partenariats de l'Europe avec les espaces afro-méditerranéens et dépasser les rapports liés aux échanges et à l'aide pour adhérer à une logique de co-production et de co-développement permettant la diversification des tissus productifs en Afrique et en Méditerranée

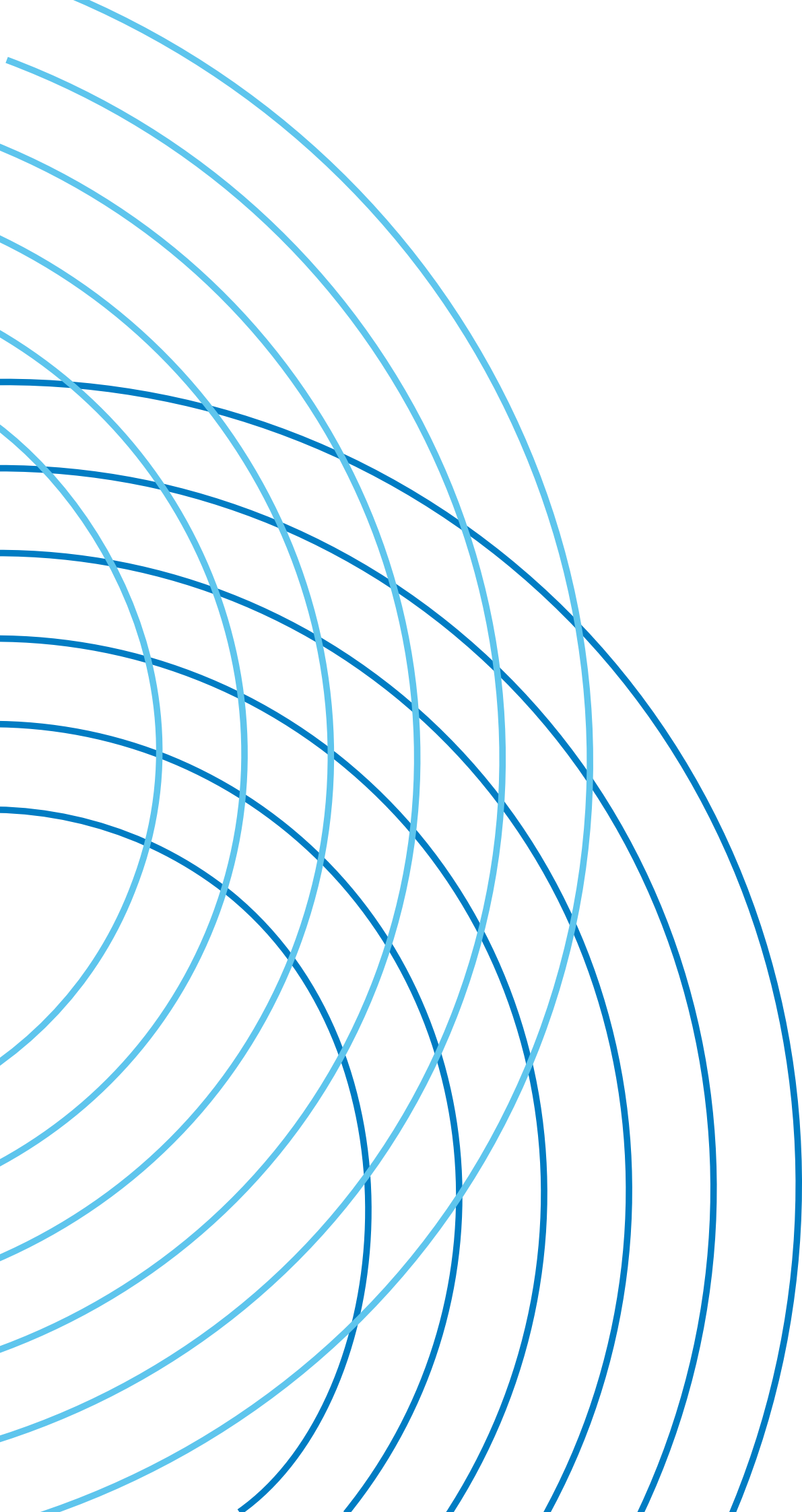
La coopération autour des problèmes de développement en Afrique doit intégrer des logiques triangulaires. L'Europe peut et doit travailler en Afrique avec les autres puissances en présence : avec les Etats-Unis (logique échange) et avec la Chine (logique sectorielle). La compétition ne doit pas entraver la rencontre des intérêts. Pour l'Afrique, diversification des tissus productifs passe aussi par diversification des partenariats.

L'Europe doit inventer, avec l'Afrique, un partenariat plus positif et plus proactif. Il ne s'agit pas toujours de ressources financières. Il s'agit de vision, de cohérence d'ensemble, d'engagement et de vérité. L'Europe doit aussi comprendre qu'une présence plus forte des pays émergents, dans un cadre de partenariat équilibré, ne se fait pas nécessairement à son détriment. Elle se fait à l'avantage de l'Afrique. L'Euro-Afrique sera un projet porteur lorsque les Européens comprendront qu'ils ont besoin d'Afrique comme les Africains ont besoin d'Europe.



Les communications qui ont été à la base de la rédaction de ce Policy Paper ont été présentées à l'occasion du séminaire de Rabat par Mmes et Mrs :

Omar Aloui :	Economiste et Managing Directeur. Agro Concept
Semon Bamba :	Coordinateur national de la cellule de coordination de la coopération CI/UE
Hassan Boubakri :	Président, Center of Tunis for Migration and Asylum
Nabil Boubrahimi :	Professeur, FSJES
Cheikh Tidyane Diaye:	Directeur executif, CACID
Philippe Hugon :	Directeur de recherche, IRIS
Larabi Jaidi :	Senior Fellow, OCPPC
Pierre Jacquemot :	Chercheur associé, IRIS
Mohammed Loulichki:	Senior fellow OCPPC
Erwan Lannon :	Professeur, College d'Europe
Iván Martín :	Chercheur, GRITIM, Université Pompeu Fabra de Barcelone
Moubarack Lo :	Senior Fellow, OCPPC
Fathallah Oualalou :	Senior Fellow, OCPPC
Francis Perrin:	Senior Fellow, OCPPC







**OCP Policy Center**

Ryad Business Center – South 4<sup>th</sup>  
Floor – Mahaj Erryad - Rabat Morocco

Website: [WWW.OCPPC.MA](http://WWW.OCPPC.MA)

Email: [CONTACT@OCPPC.MA](mailto:CONTACT@OCPPC.MA)

Phone: +212 5 37 27 08 08

Fax: +212 5 37 71 31 54