



# LE PARTENARIAT DE COMMERCE ET DE DÉVELOPPEMENT ENTRE L'UE ET L'UA

## VERS UNE NOUVELLE ÈRE ?

### RÉSUMÉ

Après deux décennies au cours desquelles l'accord de partenariat de Cotonou a constitué le cadre d'orientation global couvrant les trois piliers de l'aide, du commerce et de la coopération politique, le moment est venu d'évaluer l'état d'avancement du partenariat entre l'UA et l'UE. Le présent document donne une vue d'ensemble des relations de commerce et de développement qui unissent l'UA et l'UE en s'intéressant en particulier aux principales inégalités structurelles et à leurs facteurs, et fait des suggestions quant à la manière de bâtir un partenariat plus équitable, mais aussi de promouvoir la reprise économique de l'Afrique après la COVID. Bien que le partenariat n'ait pas eu d'effet significatif au niveau des résultats initialement escomptés, l'UE demeure son principal partenaire de commerce et de développement, et l'avenir du partenariat entre l'UA et l'UE sera largement déterminé par la coopération en matière de commerce et de développement entre l'UE et les États membres de l'UA. Par conséquent, la coopération en matière de commerce et de développement demeure un domaine clé offrant un potentiel incomparable pour tirer parti de la relation mais aussi pour atteindre les objectifs à long terme du partenariat. Ce document souligne par conséquent la nécessité d'adopter une approche différente au niveau des priorités et de la position de négociation dans le cadre de la nouvelle stratégie proposée par l'UE pour l'Afrique. Il fournit également des recommandations politiques pour renforcer les accords de coopération en matière de commerce et de développement afin de concrétiser le concept d'un partenariat reposant sur l'intérêt mutuel.



### AUTEUR

**NAIGA RESTY**

Maître de conférences au  
département des études sur  
le développement, faculté  
des sciences humaines et  
sociales,  
Université de Makerere



# TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction .....	3
2. Cadre actuel du partenariat entre l'UE et l'UA .....	3
3. Chevauchement et incohérence du cadre d'orientation commerciale entre l'UE et l'Afrique.....	5
4. Inégalités structurelles dans les relations commerciales entre l'UA et l'UE, et leurs facteurs .....	8
5. Instauration d'un partenariat plus équitable entre l'UE et l'UA et promotion de la reprise économique en Afrique après la COVID .....	13
6. Recommandations politiques .....	17
7. Conclusions .....	21
Références .....	23
À propos de l'auteur .....	27

**FEPS**  
FOUNDATION FOR EUROPEAN  
PROGRESSIVE STUDIES



## LA FONDATION EUROPÉENNE D'ÉTUDES PROGRESSISTES (FEPS)

Fondation politique européenne - N° 4 BE 896.230.213  
Avenue des Arts 46 1000 Bruxelles (Belgique)

[www.feps-europe.eu](http://www.feps-europe.eu)

@FEPS\_Europe

Fondation  
**Jean Jaurès**

## FONDATION JEAN-JAURÈS

12 Cité Malesherbes, 75009 Paris  
+33 (0)140232400

[www.jean-jaures.org/](http://www.jean-jaures.org/)

@j\_jaures

## EN PARTENARIAT AVEC

 **iai** Istituto Affari  
Internazionali

## ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Via dei Montecatini, 17, 00186 Roma  
+39 066976831

[www.iai.it/en](http://www.iai.it/en)

@IAIonline

## 1. Introduction

Le partenariat entre l'Union africaine et l'Union européenne (UA et UE) a vu le jour en avril 2000 lors du premier sommet Afrique-UE qui s'est tenu au Caire, en Égypte. Ce partenariat a été établi dans le but de renforcer les relations politiques, ainsi que de souligner et de promouvoir les questions d'intérêt commun au sein des États membres de l'UA-UE. Au départ, il avait pour principal objectif de parvenir à la croissance et au développement économiques par l'intégration économique et commerciale. Bien que la coopération en matière de commerce et de développement ait constitué au départ l'objectif principal du partenariat, elle s'est essoufflée avec le temps pendant que d'autres aspects prenaient le pas sur elle, parmi lesquels la paix et la sécurité, voire la migration. Le multilatéralisme en tant qu'outil de promotion et de renforcement du partenariat entre l'UA et l'UE a perdu de son importance, les États membres de l'UA et de l'UE privilégiant plutôt les relations bilatérales. C'est l'une des raisons pour lesquelles le partenariat est loin d'avoir atteint ses objectifs en matière de commerce

et de développement au-delà de l'aide. Étant donné que le commerce et le développement sont au cœur du partenariat entre l'UA et l'UE, il est nécessaire d'énoncer les asymétries structurelles afin d'éclairer les politiques et les pratiques dans le cadre de la nouvelle stratégie proposée et de faire des observations lors du prochain sommet UA-UE prévu en 2022. Pour contribuer à cette initiative, ce document présente une vue d'ensemble des relations unissant l'UA et l'UE en matière de commerce et de développement. Il se compose de cinq sections. Les sections 1 et 2 présentent le cadre d'orientation du partenariat et ses incohérences qui l'émaillent. Les inégalités structurelles et leurs facteurs sont quant à eux examinés à la section 3. La section 4 présente des suggestions visant l'instauration d'un partenariat plus équitable. Elle aborde également le rôle que le partenariat entre l'UA et l'UE peut jouer dans la reprise économique de l'Afrique après la COVID. Les recommandations politiques pour le partenariat entre l'UA et l'UE sont présentées à la section 5..

## 2. Cadre actuel du partenariat entre l'UE et l'UA

L'UE n'a pas de cadre d'orientation commun avec l'UA et il n'existe pas de cadre politique unique régissant la collaboration de l'UE, de l'UA et de leurs États membres en matière de commerce et de développement. Au contraire, l'UE a élaboré plusieurs stratégies différentes concernant ses relations avec les États membres de l'UA en matière de commerce, d'aide et de politique. Par conséquent, ses stratégies et instruments de coopération vis-à-vis des États membres

de l'UA sont guidés par des cadres multiples, complémentaires, et parfois incohérents et inconsistants<sup>1</sup> :

(a) *L'accord de partenariat de Cotonou* (APC) a été signé à Cotonou, au Bénin, en 2000 pour une période de 20 ans et constitue le cadre d'orientation global de la coopération au développement entre l'UE et le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), désormais renommé en

---

<sup>1</sup> Tighisti Amare, « Africa Needs a Strategy for Europe », Great Insights 9, n° 3 (2020) : 12-13, <https://ecdpmorg/?p=40842>.

Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP).<sup>2</sup> L'APC est considéré comme « la collaboration la plus avancée entre l'UE et certains des pays à plus faibles revenus du monde ».<sup>3</sup> Il constitue le cadre juridique et financier des trois piliers stratégiques de la coopération : économie et commerce, dialogue politique et coopération au développement. L'APC se concentre sur l'éradication de la pauvreté et le développement durable inclusif entre l'UE et l'OEACP (anciennement ACP) qui compte 79 États membres.<sup>4</sup> L'accord devait prendre fin en février 2020 mais son application a été prolongée jusqu'au 30 novembre 2021.<sup>5</sup> Ce report est principalement dû aux retards qu'ont pris les négociations de l'accord post-Cotonou, qui ont officiellement débuté en septembre 2018.<sup>6</sup> Les États membres de l'UA constituent la majorité au sein du groupe ACP (55 membres sur 79) et les retards sont largement dus à l'incapacité de l'UA à les coordonner efficacement afin qu'ils jouent leur rôle dans les négociations comme prévu dans les délais impartis.<sup>7</sup> D'où des retards qui auraient pu être évités et le report de la date d'échéance.<sup>8</sup>

(b) *Accord post-Cotonou*. Le nouvel accord de partenariat conclu entre l'UE et les membres de l'OEACP a été partiellement achevé et attend désormais l'approbation du Conseil de l'Union

européenne, sur la base de propositions de la Commission européenne.<sup>9</sup> Cet accord post-Cotonou établit le cadre de la coopération politique, économique et sectorielle pour les 20 prochaines années.<sup>10</sup> Les deux parties étaient représentées par leurs négociateurs en chef, à savoir la commissaire Jutta Urpilainen pour l'UE et Robert Dussey, ministre des affaires étrangères du Togo, pour l'OEACP. Le nouvel accord devrait réformer la coopération de manière significative, et également étendre la portée et l'ampleur des ambitions de l'UE et de l'OEACP afin de mieux répondre aux défis actuels et futurs. Les deux parties ont accru leurs engagements dans des domaines prioritaires que sont les droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance, la paix et la sécurité, et le développement humain, qui englobe la santé, l'éducation et l'égalité des sexes, ainsi que la durabilité environnementale, le changement climatique, le développement et la croissance durables, et la migration et la mobilité.<sup>11</sup> L'accord comprend également une nouvelle orientation régionale et une structure de gouvernance censée être adaptée aux besoins de chaque région : une première en plus de 40 ans de collaboration.<sup>12</sup>

(c) *La stratégie commune UE-Afrique (SCUA)* fournit un cadre d'orientation global et à long

---

<sup>2</sup> Assemblée de l'Union africaine, « Decision on a New Agreement on Post-Cotonou Cooperation with the European Union » (Assembly/AU/Dec.694(XXXI)), dans *Decisions, Declarations and Resolution*, 31e session ordinaire, Nouakchott, 1er et 2 juillet 2018, <https://archives.au.int/handle/123456789/9012>.

<sup>3</sup> Gauthier Schefer, « Post-Cotonou and the EU-African Relationship. A Green Light for a Renewed Cooperation? » *Bruges Political Research Papers*, no. 77 (2019), [http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp77\\_schefer\\_0\\_0.pdf](http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp77_schefer_0_0.pdf).

<sup>4</sup> Le 5 avril 2020, le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique est devenu l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

<sup>5</sup> Commission européenne, *Partnership Agreement between the European Union and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States*, 15 avril 2021, [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotia-](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotia-tors-20210415_en.pdf)

[tors-20210415\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotia-tors-20210415_en.pdf).

<sup>6</sup> Benjamin Fox, « Post-Cotonou Delays Complicate the EU's New African Vision », *Euractiv*, 6 mars 2020, <https://www.euractiv.com/?p=1438360>.

<sup>7</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, septembre 2021.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Commission européenne, « Conclusion des négociations post-Cotonou sur un nouvel accord de partenariat UE - Afrique-Caraïbes-Pacifique », *Communiqués de presse*, 15 avril 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_1552](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_1552).

<sup>10</sup> Commission européenne, *Partnership Agreement between the European Union and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States*, Article 99(1).

<sup>11</sup> Commission européenne, « Post-Cotonou Negotiations. »

<sup>12</sup> Ibid.

terme pour la coopération au niveau continental. Elle a été adoptée lors du deuxième sommet UE-UA en décembre 2007. Les principaux objectifs de la stratégie commune sont de renforcer le dialogue politique entre l'UA et l'UE, d'étendre la coopération et de promouvoir un partenariat centré sur les populations.

La mise en œuvre s'effectue par le biais de feuilles de route et de plans d'action pluriannuels qui sont adoptés après chaque sommet UA-UE rassemblant les chefs de gouvernement. Depuis 2007, trois feuilles de route et plans d'action ont été adoptés. Le dernier en date est la déclaration d'Abidjan, adoptée lors du 5e sommet UA-UE en 2017. Elle établit quatre nouvelles priorités stratégiques pour 2018 et au-delà. La SCUA énonce l'intention des deux continents d'aller au-delà d'une relation donateur/bénéficiaire afin de s'orienter vers une coopération à long terme autour des intérêts mutuels et complémentaires identifiés conjointement.<sup>13</sup> La SCUA n'a malheureusement pas eu les moyens de ses ambitions et « c'est l'une des raisons pour lesquelles elle s'est essouffée et affaiblie ». <sup>14</sup> Par conséquent, « les relations entre l'UE et l'Afrique subsaharienne en matière d'aide et de coopération bilatérale ont, dans la pratique,

continué de reposer sur l'accord [de partenariat] de Cotonou ». <sup>15</sup>

Cette dépendance continue constitue un véritable défi pour les relations qui unissent l'UA et l'UE étant donné que les deux principaux piliers de l'APC, à savoir le commerce et le dialogue politique, se sont dégradés jusqu'à, dans la pratique, se limiter à une coopération au développement et à un mécanisme de fourniture d'aide à faible portée politique. Dans l'ensemble, les divers instruments et politiques élaborés par l'UE, par le biais desquels elle-même, l'UA et leurs États membres collaborent au commerce et au développement, sont non seulement incohérents mais aussi à l'origine de divisions entre les pays de l'ACP. Au mieux, elles perpétuent le passé (en particulier, la relation donateur/bénéficiaire) plutôt que d'ouvrir des perspectives d'avenir.<sup>16</sup> Dans de telles circonstances, rares sont les données probantes concernant les performances réelles du partenariat UA-UE en matière de commerce et de développement et, par conséquent, les cas dans lesquels des objectifs fondamentaux au-delà de l'aide ont été atteints. Dans la section suivante, nous reviendrons sur les défis posés par cette incohérence politique vis-à-vis de la capacité du partenariat à atteindre ses objectifs initiaux.

### 3. Chevauchement et incohérence du cadre d'orientation commerciale entre l'UE et l'Afrique

À ce jour, le partenariat UE-Afrique a été façonné par un ensemble de cadres élaborés principalement par l'UE.<sup>17</sup> Les incohérences des cadres d'orientation en matière de commerce et de développement

ont « entraîné la fragmentation des relations unissant l'UE et l'Afrique ». <sup>18</sup> Pour l'UE, « il existe toujours une séparation juridique et politique entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne, la

<sup>13</sup> Site Web du partenariat entre l'Afrique et l'UE : *Le partenariat et la stratégie commune Afrique-UE*, <https://africa-eu-partnership.org/fr/propos/le-partenariat-et-la-strategie-commune-afrique-ue>.

<sup>14</sup> Alexei Jones et al., *EU Development Cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018. Policies, Funding, Results* (Maastricht : European Centre for Development Policy Management et Bonn :

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2020), p. 11, <https://ecdpm.org/?p=39662>.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Entretien avec des responsables de l'UE et de l'UA

<sup>17</sup> Tighisti Amare, « Africa Needs a Strategy for Europe ».

<sup>18</sup> JJones et al., *EU Development Cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018*, p. 11.

première étant régie par la politique de voisinage et quatre accords d'association individuels avec tous les États d'Afrique du Nord, à l'exception de la Libye ». <sup>19</sup> Le financement de la politique de voisinage européenne provient de l'instrument de voisinage européen (IVE), avec une allocation de plus de 15 milliards d'euros de 2014 à 2020. La majeure partie de ce financement est utilisée pour la coopération bilatérale, et adaptée aux besoins de chaque pays partenaire et sur la base de priorités de partenariat ou d'agendas d'association convenus, qui fournissent le cadre de l'engagement politique et de la coopération. <sup>20</sup> Parallèlement, la coopération avec l'Afrique subsaharienne est régie à la fois par l'accord de partenariat de Cotonou avec les pays de l'ACP et par la SCUA avec l'Union africaine. Toutefois, la SCUA, qui est « envisagée comme un partenariat d'égal à égal à long terme, de continent à continent », ne « fonctionne pas en harmonie » à la base avec d'autres accords tels que celui de Cotonou, qui régit le commerce entre l'UE et l'Afrique, les stratégies régionales adoptées par le Conseil de l'UE pour la Corne de l'Afrique, le Golfe de Guinée et le Sahel, et le commerce bilatéral de l'UE avec la force motrice économique du continent, à savoir l'Afrique du Sud. Cette fragmentation a donné lieu à une incohérence politique pour les deux parties et leurs États membres. <sup>21</sup>

La SCUA a également perdu de vue son intention de départ qui consistait à aborder les questions d'intérêt commun et de promouvoir un système de multilatéralisme efficace. <sup>22</sup> Au lieu de cela, son cadre a mis en avant les questions de paix

et de sécurité au détriment des aspects liés à l'économie et au développement. Par conséquent, on peut dire que l'approche de l'UE repose actuellement sur le lien sécurité/développement plutôt que sur le lien commerce/développement. <sup>23</sup> Cette tendance est mise en évidence par le fait que l'UE est actuellement le deuxième partenaire financier de l'UA en matière de paix et de sécurité après l'Organisation des Nations Unies (ONU) par rapport à d'autres aspects du développement, comme le commerce et la coopération au développement. <sup>24</sup> On pourrait en déduire que l'UA et l'UE partagent davantage d'intérêts communs au niveau de la paix et de la sécurité qu'au niveau du commerce et du développement.

De même, depuis l'an 2000, l'APC a perdu de vue les débats commerciaux et politiques et s'est concentré en grande partie sur l'aide au développement. Si l'exigence d'un « partenariat d'égal à égal » a été soulignée dans la SCUA, comme en témoignent ses objectifs ambitieux, la SCUA ne comptait pas de stratégie de suivi tout aussi ambitieuse. <sup>25</sup> La SCUA était censée contribuer à un changement de paradigme en passant de relations fondées sur la mentalité du donateur/bénéficiaire à une relation axée sur la croissance économique et l'intérêt mutuel. Cependant, peu après l'approbation du premier plan d'action pour l'opérationnalisation de la stratégie, des intentions géopolitiques se sont immiscées dans les débats. L'aide étrangère a ainsi fini par être considérée comme un outil stratégique, comme en témoigne la myriade de projets financés par la Commission européenne dans la Commission de l'Union africaine (CUA) et ses États membres. <sup>26</sup>

<sup>19</sup> Ibid. Ceux-ci régissent les relations de l'UE avec 16 de ses plus proches voisins de l'Est et du Sud. Ils visent à rapprocher l'UE et ses voisins pour leur bénéfice et leur intérêt mutuels. Voir le site Web de la Commission européenne : European Neighbourhood Policy, <https://europa.eu/!nfRB4N>.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Tighisti Amare, « Africa Needs a Strategy for Europe ».

<sup>22</sup> Sommet UE-Afrique, The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy, 2e sommet UE-Afrique, Lisbonne, 8 et 9 décembre 2007, <http://www.africa-eu-partnership.org/sites/>

[default/files/documents/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf).

<sup>23</sup> Bernardo Venturi, « AU-EU Relations on Peace and Security », FEPS Policy Briefs, 2021 (prochainement).

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Jean Bossuyt, « Can EU-Africa Relations Be Deepened? A Political Economy Perspective on Power Relations, Interests and Incentives », ECDPM Briefing Notes, n° 97 (2017), <https://ecdpm.org/?p=29474>.

<sup>26</sup> Ibid.

Le 9 mars 2020, la Commission européenne, en collaboration avec le Service européen pour l'action extérieure, a publié une communication conjointe au Parlement européen et au Conseil intitulée « Vers une stratégie globale avec l'Afrique ». <sup>27</sup> Cette initiative a été lancée en prévision du sommet UA-UE suivant qui était prévu pour octobre 2020 mais a été reporté en raison de la crise de la COVID-19. L'idée était de « maintenir la cohérence entre la stratégie UE-Afrique proposée et les accords juridiquement contraignants entre l'UE et les États africains [comme] le cadre ACP-UE pour les États subsahariens et les accords d'association avec les États d'Afrique du Nord ». <sup>28</sup>

Malgré l'engagement de l'UE vis-à-vis de l'UA et de ses États membres, la nouvelle stratégie de partenariat proposée a fait face à des critiques. Celles-ci soulignent le manque de clarté sur la manière dont elle s'inscrira dans les négociations post-Cotonou ou sur le nouveau mécanisme de financement qui remplacera le Fonds européen de développement (FED). <sup>29</sup> Le budget à long terme de l'UE sous le FED de 30,5 milliards d'euros est un mécanisme financier qui fournit de l'aide à un groupe de 79 pays de l'OEACP. Le FED est directement financé par les États membres de l'UE. Jusqu'à présent, il est resté en dehors du budget de l'UE. La Commission propose à présent d'intégrer le FED aux mécanismes budgétaires de l'UE : dans la société civile, des critiques s'élèvent contre ce changement susceptible d'avoir des implications plus larges, telles que la diminution de la flexibilité des dépenses pour l'aide au développement et la dévalorisation des partenaires à long terme de

l'UE tels que l'OEACP. <sup>30</sup> D'un autre côté, il s'agit d'une étape bienvenue vers un changement de paradigme, passant de relations fondées sur la mentalité du donateur/bénéficiaire à une relation axée sur la croissance économique et l'intérêt mutuel. <sup>31</sup> Dans l'ensemble, la nouvelle stratégie de partenariat a été jugée vague en ce qui concerne la manière de maintenir la cohérence entre des accords de commerce et de coopération au développement déjà incohérents et juridiquement contraignants entre l'UE et les États membres de l'UA. <sup>32</sup>

La nouvelle stratégie est également considérée comme insuffisamment alignée sur les aspirations africaines. <sup>33</sup> Par ailleurs, elle implique un certain degré de reconditionnement des domaines d'intérêt stratégiques déjà définis par l'UE sans mettre en place de mécanismes explicites pour remédier au déséquilibre commercial entre l'UE et les États membres de l'UA. Point important à noter : le processus n'a pas fait l'objet d'une consultation préalable et d'une contribution de la part des principales parties prenantes africaines, telles que l'UA, ce qui est en contradiction avec l'ambition d'établir un partenariat reposant sur l'intérêt mutuel. <sup>34</sup> Les dix mesures proposées dans la nouvelle stratégie avec l'UA continuent de donner l'image d'une UE se plaçant en position dominante et, par conséquent, dirigeant l'UA. <sup>35</sup> À l'inverse, l'UA continue d'être « à l'écoute » mais n'a pas fait état de suggestions solides concernant les demandes africaines. <sup>36</sup> Les propositions révèlent l'incapacité flagrante de l'UA de prendre elle-même l'initiative concernant les orientations

<sup>27</sup> Commission européenne et SEAE, *Vers une stratégie globale avec l'Afrique* (JOIN/2020/4), 9 mars 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52020JC0004>.

<sup>28</sup> Jones et al., *EU Development Cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018*, p. 12 ; Gauthier Schefer, « Post-Cotonou and the EU-African Relationship ».

<sup>29</sup> Tighisti Amare, « Africa Needs a Strategy for Europe ».

<sup>30</sup> Johanne Døhlie Saltnes, « Why the Debate over the European Development Fund Is a Question of Politics », *LSE EUROPP Blog*, 29 juin 2018, <https://wp.me/p2MmSR-bOg>.

<sup>31</sup> Entretien avec un responsable de l'UE, septembre 2021.

<sup>32</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, août 2021.

<sup>33</sup> Amare, « Africa Needs a Strategy for Europe ».

<sup>34</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, août 2021.

<sup>35</sup> Angela Brouwers et Elsa Le Ber, *The Neo-Colonial Europeanization of Africa. A Post-Developmental Perspective on the Communication of the AU-EU Partnership*, thèse de Master, Université d'Uppsala, 3 juin 2020, <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1445742>

<sup>36</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, août 2021.

qu'elle et ses États membres souhaitent suivre.<sup>37</sup> Preuve en est l'absence de réaction officielle de la part de la CUA à la communication de l'UE : en effet, elle n'a pas fait de propositions claires quant à ses aspirations communes en matière de relations de commerce et de développement dans le cadre de la nouvelle stratégie proposée.<sup>38</sup> L'analyse des controverses dans le cadre du commerce et du développement soulève la question des inégalités structurelles dans le commerce et le développement de l'UA-UE, et de leurs facteurs. Le lien entre l'incohérence

des politiques et les asymétries commerciales est déterminant car les défis structurels liés au commerce et au développement et leurs facteurs semblent trouver en partie leur origine dans les divergences et la nature non coordonnée et divisée du cadre d'orientation, notamment, comme le montre la section suivante.

#### 4. Inégalités structurelles dans les relations commerciales entre l'UA et l'UE, et leurs facteurs

*Différents niveaux de développement économique entre les États membres de l'UA et de l'UE.* Le produit intérieur brut (PIB) des 27 États membres de l'UE est plus de dix fois supérieur à celui de l'Afrique subsaharienne qui compte 48 pays membres de l'UA. Si les États membres de l'UA ont enregistré un taux de croissance annuel moyen de 4,6 % au cours des 20 dernières années, cette croissance n'a pas été uniforme à travers le continent : les chiffres du Nigeria et de l'Afrique du Sud ont fait baisser la croissance économique moyenne, tandis que l'Éthiopie et le Rwanda ont enregistré une croissance très élevée.<sup>39</sup> Plusieurs raisons expliquent cette forte disparité. L'UE et ses États membres existent depuis des décennies et disposent désormais de niveaux remarquables de dynamisme économique et d'expertise dans la négociation et la mise en œuvre d'accords commerciaux.<sup>40</sup> Ils sont donc considérés comme un modèle d'intégration commerciale, alors que l'UA et ses États membres émergent actuellement avec des secteurs économiques et des structures de gouvernance très faibles, et un dynamisme économique lent.<sup>41</sup>

*Diversité et défis communs des États membres de l'UA.* Les 55 États membres de l'UA présentent une grande diversité, ce qui fait que leur regroupement est assez unique. D'où le fait que l'on différencie généralement trois Afriques : l'Afrique du Nord, la région; l'Afrique du Sud, le pays; et l'Afrique subsaharienne (ASS) moins l'Afrique du Sud. Chacune a des trajectoires différentes en matière de développement économique et social, de structure socio-économique, de démographie, de structure institutionnelle et de gouvernance, de caractéristiques politiques, ainsi que de priorités et d'intérêts commerciaux. La situation de l'ASS est la plus ardue du fait de la vulnérabilité économique exceptionnelle et persistante de la région et de sa faible croissance économique. L'ASS est confrontée à des déficiences chroniques en matière d'offre, ce qui nuit considérablement à sa compétitivité dans l'économie mondiale.<sup>42</sup> Sur les 48 pays d'Afrique subsaharienne, 32 sont des pays les moins avancés (PMA) qui se caractérisent par un faible niveau de ressources humaines et sont très vulnérables aux chocs économiques et environnementaux.<sup>43</sup> C'est

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Haroon Borat et Finn Tarp, *Africa's Lions. Growth Traps and Opportunities for Six African Economies* (Washington : Brookings Institution Press, 2016).

<sup>40</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, septembre 2021.

<sup>41</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, 10 septembre 2021.

<sup>42</sup> Peter Draper, « EU-Africa Trade Relations: The Political Eco-

nomy of Economic Partnership Agreements, » *Jan Tumlir Policy Essays*, n° 2 (2007), <https://ecipe.org/publications/eu-africa-trade-relations-the-political-economy-of-economic-partnership-agreements>.

<sup>43</sup> Site Web du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES) : *Least Developed Countries (LDCs)*, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>.

donc cette région qui est confrontée aux obstacles structurels au commerce et au développement les plus graves.<sup>44</sup> La vulnérabilité commerciale et économique de l'UA s'explique en grande partie par le faible niveau de diversification économique et de compétences techniques, ainsi que par le manque de volonté politique de donner la priorité au commerce.<sup>45</sup>

*Sous-développement du secteur agricole dans les États membres de l'UA.* Dans des secteurs clés des États membres de l'UA, on a constaté un manque de dynamisme économique, et une incapacité à s'engager dans un changement structurel majeur et une transformation fondamentale. Parmi les domaines clés qui auraient besoin d'une transformation fondamentale, citons l'urbanisation, la numérisation et le développement des chaînes de valeur agricoles. Les faibles niveaux de diversification économique et de savoir-faire technique entravent la transformation de l'agriculture et, par conséquent, le commerce et le développement équitables entre les États membres de l'UA et de l'UE. Même si le secteur agricole constitue la clé de voûte et continue d'employer la grande majorité de la main-d'œuvre, représentant 75 % de la population active dans les pays membres de l'UA, il reste à la traîne en termes de transformation et de modernisation majeures. Le sous-développement du secteur agroalimentaire qui en résulte rend difficile le repositionnement des États membres de l'UA dans la chaîne d'approvisionnement mondiale. Ce manquement est largement attribué à un manque de capacité technique et de volonté politique pour exporter progressivement des produits à valeur ajoutée.<sup>46</sup> Au lieu de cela, les États membres de l'UA ont continué d'exporter des matières premières bon marché, auxquelles une valeur est ensuite ajoutée en Europe avant d'être réexportées vers des marchés en expansion plus

rapide pour les produits agroalimentaires à valeur ajoutée en Asie, en Amérique latine et en Afrique même.<sup>47</sup> L'accent mis par l'UE sur « le renforcement des chaînes de valeur des petites et moyennes entreprises agroalimentaires est souhaitable mais n'est pas optimal car il renforce la dynamique commerciale existante d'exportation de matières premières », ce qui risque d'entraver plutôt que de stimuler le développement des chaînes de valeur alimentaires de l'Afrique, ainsi que son développement agricole et industriel.<sup>48</sup>

*Relations commerciales asymétriques.* Les États membres de l'UA continuent de dépendre des exportations de produits de base vers les marchés des États membres de l'UE afin de générer les devises nécessaires à l'importation de produits manufacturés perfectionnés.<sup>49</sup> Même là, l'Afrique représente actuellement moins de 3 % du commerce mondial. L'UE est le premier partenaire commercial de l'Afrique, 31 % des exportations du continent allant vers les 27 États membres de l'UE et 29 % de ses importations provenant de ces mêmes États en 2018.<sup>50</sup> Depuis plusieurs années, la part des exportations de l'Afrique vers l'UE connaît un déclin, car les pays européens ont diversifié leurs importations de matières premières, et d'autres pays, comme la Chine, l'Inde, la Turquie et les États du Golfe, ont développé leur commerce de produits de base avec l'Afrique.<sup>51</sup> Pire encore, la tendance des importations en provenance d'Europe est à la baisse : elles représentaient 6,6 % du total en 1980 et 3,2 % en 1990, contre moins de 1 % en 2019.<sup>52</sup> Les relations commerciales qui unissent l'UA et les États membres de l'UE restent largement asymétriques et constituent un facteur important d'inégalités.<sup>53</sup>

*Faibles investissements directs étrangers.* Le

<sup>44</sup> Tom Arnold et al., *An Africa-Europe Agenda for Rural Transformation. Report by the Task Force Rural Africa* (Bruxelles : Commission européenne, 2019), <https://europa.eu/!cH3dcx>.

<sup>45</sup> Entretien avec le ministre de l'Agriculture, septembre 2021.

<sup>46</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, septembre 2021.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Brian Stout, « It's Africa's Turn to Leave the European Union », *Foreign Policy*, 10 février 2020, <http://bit.ly/2Si9mK2>.

<sup>49</sup> Peter Draper, « EU-Africa Trade Relations ».

<sup>50</sup> Robert Kappel, *Redefining Africa-Europe Relations* (Berlin : Friedrich Ebert Stiftung, 2021), <https://www.fes.de/en/africa-department/more-posts/redefining-europe-africa-relations>.

<sup>51</sup> Ibid., p. 3.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

continent africain demeure une région périphérique et attire des flux d'investissements directs étrangers (IDE) marginaux par rapport au reste du monde en développement. *Les flux d'IDE sont* « proportionnels au poids économique relatif de l'Afrique dans l'économie mondiale ». <sup>54</sup> Toutefois, les rares « IDE qui affluent en Afrique sont principalement axés sur la recherche de ressources, ce qui vient encore renforcer les profils d'exportation dépendants des produits de base. La CNUCED dénonce le fait que cela confère aux IDE destinés à l'Afrique un caractère d'enclave particulier, dans lequel les domaines à prédominance verte et les investissements à forte intensité de capital sont dissociés de l'économie nationale. Par conséquent, les bénéfices ne sont pas réinvestis ». <sup>55</sup> Cette tendance « présente un autre danger, à savoir le risque que l'État privilégie les intérêts de puissantes sociétés multinationales [...] qui sont axés sur l'extraction des ressources, au détriment éventuel des intérêts de fabrication nationaux », ce qui met à mal les stratégies de diversification dont l'Afrique a tant besoin. <sup>56</sup> Bien que la nouvelle stratégie proposée par l'UE pour l'Afrique mette l'accent sur la promotion des investissements, « elle ne prévoit aucun nouvel engagement d'investissement ou de financement de la part de l'UE ». <sup>57</sup>

*Réglementations commerciales et prix non équitables.* « Si les pays africains sont désireux d'obtenir [...] un accès préférentiel aux marchés européens, nombreux sont ceux qui s'inquiètent de savoir comment se conformer aux normes réglementaires européennes ». <sup>58</sup> La difficulté à respecter les réglementations commerciales visant à renforcer

la sécurité alimentaire par le respect des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) constitue l'un des principaux facteurs d'inégalités commerciales entre l'UA et les États membres de l'UE. En Europe, le « Green Deal » de l'UE et la stratégie « De la ferme à la table » appellent à mettre en place des systèmes alimentaires plus durables et tournés vers l'avenir, résistants aux chocs systémiques mondiaux. Si ces systèmes sont censés être capables d'assurer un approvisionnement continu en aliments sûrs, nutritifs et écologiquement durables, ils continuent de faire obstacle à l'intégration commerciale mutuelle des États membres de l'UA. D'autant plus que la plupart des États membres de l'UA ne considèrent pas encore les approches du Green Deal comme l'un de leurs domaines d'intervention. Par exemple, les efforts visant à déployer le cadre d'orientation SPS du continent sont toujours en cours, tandis que la Commission de l'UA s'attache à créer une Agence africaine de sécurité alimentaire. <sup>59</sup> Cette lenteur à mettre en place des mesures de conformité en matière de sécurité alimentaire dans la plupart des pays africains s'explique par le manque de capacités techniques et financières permettant de respecter les normes internationales, le mauvais choix de priorités parmi les États membres de l'UA et le manque de mécanismes de suivi et de volonté politique aux niveaux régional et national. <sup>60</sup> Même si la réduction des droits de douane ne suffit pas à elle seule à encourager le commerce, ces taxes rendent le commerce de marchandises particulièrement coûteux pour les États membres de l'UA et contribuent largement aux fossés commerciaux entre l'UA et l'UE. Outre ces mesures SPS, on constate également un manque de mécanismes

<sup>54</sup> Peter Draper, « EU-Africa Trade Relations », p. 6.

<sup>55</sup> Ibid. Voir aussi Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment* (TD/B/52/5), 25 juillet 2005, <https://digitallibrary.un.org/record/554249>.

<sup>56</sup> Peter Draper, « EU-Africa Trade Relations », p. 6-7.

<sup>57</sup> Ainhoa Marin-Egoscobal, « A Comprehensive EU Strategy for Africa. Trade and Investments », *European Parliament Briefings*, n° 3 (2020), p. 15, <https://op.europa.eu/s/s6gy>

<sup>58</sup> Alfonso Medinilla and Chloe Teevan, « Beyond Good Intentions: The New EU-Africa Partnership », *ECDPM Discussion Papers*, n° 267 (2020), <https://ecdpm.org/?p=38799>.

<sup>59</sup> Quatrième Conférence ministérielle UA-UE sur l'agriculture, *Concept Note for the Panel on Regional Trade Integration*, 22 juin 2021, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/events/documents/fourth-ua-eu-conference-concept-notes-session1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/events/documents/fourth-ua-eu-conference-concept-notes-session1_en.pdf).

<sup>60</sup> Entretien avec le ministre de l'Agriculture, juillet 2021

intégrés de la part de l'UA pour garantir un accès durable au marché et des prix équitables afin d'aider les producteurs à faire face aux fluctuations des prix et du marché.<sup>61</sup>

*Accords commerciaux multiples et non coordonnés entre l'UA et l'UE.* L'UE soutient directement l'UA dans ses efforts visant à mettre en œuvre les mesures de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA). Elle soutient également depuis longtemps les Communautés économiques régionales (CER)<sup>62</sup> de l'UA dans leurs efforts visant à encourager le commerce régional. Pour autant, « les relations commerciales qui unissent l'UE, et les États et groupes d'États africains sont régies par de multiples accords, dont cinq APE régionaux [accords de partenariat économique] avec des pays d'Afrique subsaharienne et des accords de libre-échange bilatéraux avec des [nations] d'Afrique du Nord, dont certains étaient encore en cours de négociation » au moment de la rédaction du présent document.<sup>63</sup> Les accords bilatéraux et non coordonnés de l'UE et accords des CER, sans le leadership de l'UA, ne constituent pas seulement une menace pour l'intégration commerciale continentale, mais mettent également à mal le rôle et le mandat de l'UA.<sup>64</sup> La préférence donnée continuellement aux accords bilatéraux entrave le multilatéralisme en tant qu'approche visant à renforcer la coopération au niveau du partenariat.<sup>65</sup>

*Capacités institutionnelles de l'UA inadéquates pour permettre la mise en œuvre des mesures*

de la ZLECA. La ZLECA, l'un des projets phares de l'Agenda 2063 de l'Union africaine, donne aux États membres de l'UA l'occasion de tirer parti de leur poids économique collectif et de négocier un accord de libre-échange avec l'UE.<sup>66</sup> Pour autant, les difficultés que posent la préparation et la mise en œuvre technique de la ZLECA n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent.<sup>67</sup> Les CER, qui sont les piliers de l'UA et les éléments constitutifs de l'intégration commerciale africaine,<sup>68</sup> sont aux prises avec des lacunes de mise en œuvre, souvent attribuées à un manque d'expertise au niveau national.<sup>69</sup> L'engagement politique indifférent des pays participants, le manque de financement et les faiblesses de gouvernance suscitent aussi des inquiétudes. Du coup, « sans un engagement délibéré pour relever ces défis, la mise en œuvre de la ZLECA en restera aux détails de mise en œuvre et l'intégration commerciale se désintégrera et diminuera très rapidement ».<sup>70</sup>

*Manque de coordination et de répartition claire des tâches entre l'UA, les CER, les États membres et d'autres institutions continentales, telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et l'Agence de développement de l'Union africaine (AUDA) :* « chacun mène indépendamment ses propres activités de planification et de mobilisation des ressources ». Dans certains cas, ils sont même en concurrence pour obtenir les mêmes ressources financières » de la part de l'UE.<sup>71</sup>

Par exemple, le NEPAD se concentre sur

<sup>61</sup> Entretien avec le ministre de l'Agriculture, août 2021.

<sup>62</sup> Les communautés économiques régionales (CER) sont des groupements régionaux d'États africains et constituent les piliers de l'UA. L'objectif des CER est de faciliter l'intégration économique régionale entre les membres des différentes régions et par le biais de la Communauté économique africaine (CEA) dans son ensemble, qui a été établie par le traité d'Abuja (1991). Ce traité vise à créer un marché commun africain en s'appuyant sur les CER en tant qu'éléments constitutifs. Voir le site Web de l'Union africaine : *Communautés économiques régionales (CER)*, <https://au.int/fr/organes/cer>.

<sup>63</sup> Medinilla et Teevan, «Beyond Good Intentions».

<sup>64</sup> Entretien avec des responsables de l'UA et de l'UE, août 2021.

<sup>65</sup> Jacopo Resti, « AU-EU Institutional Relations: Towards a New Era? », *FEPS Policy Briefs*, 2021 (prochainement).

<sup>66</sup> Union africaine, *Accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine*, Kigali, 21 mars 2018, <https://au.int/fr/treaties/accord-etablissant-la-zone-de-libre-echange-continentale-africaine>.

<sup>67</sup> Entretien avec un chercheur en commerce et en économie de l'Université de Makerere, août 2021.

<sup>68</sup> Jacopo Resti, « AU-EU Institutional Relations ».

<sup>69</sup> Entretien avec un responsable de l'UE, septembre 2021.

<sup>70</sup> Ibid.

l'industrialisation et les infrastructures, tandis que la CUA couvre les mêmes domaines.<sup>72</sup> Par ailleurs, les deux organes présentent des lignes parallèles dans l'Assemblée de l'Union africaine et le Comité des représentants permanents.<sup>73</sup>

*Incapacité à mettre en œuvre et à convertir les décisions du sommet de l'UA et du continent en actions au niveau national.* « Il est également reproché à l'UE de ne pas avoir pris cette question au sérieux lors des discussions d'élaboration des documents d'orientation au niveau national ». <sup>74</sup> Par conséquent, il existe toujours une déconnexion entre les décisions prises au niveau continental et les actions mises en œuvre au niveau national.<sup>75</sup> « La ZLECA est un exemple représentatif et souffre de cette difficulté : ce qui a été convenu au niveau continental en matière de réglementations, comme les normes et la sécurité alimentaire, n'est pas nécessairement appliqué aux niveaux régional et national ». <sup>76</sup> La cause en est peut-être un manque de capacités de mise en œuvre et l'absence d'indicateurs cohérents et quantifiables et de mécanismes de suivi en place pour assurer la coordination entre les décisions et les actions aux niveaux continental, régional et national. Par conséquent, le trio susmentionné est formé par « trois mondes différents qui ne communiquent pas entre eux et ne peuvent donc pas donner de résultats tangibles ». <sup>77</sup>

*Aide à la Commission de l'Union africaine (CUA) et aux États membres de l'UA* Une croissance économique lente, un manque de vigilance économique, ainsi que des asymétries commerciales ont favorisé le syndrome de dépendance de l'UA et de ses États membres. L'Union européenne et ses États membres

sont les plus gros contributeurs de la CUA, fournissant plus de 80 % du budget de son programme. « Par ailleurs, la Commission européenne a lancé l'instrument panafricain en 2014, tout premier programme de l'UE en matière de développement et de coopération qui couvre l'ensemble de l'Afrique », ce qui accroît encore la coopération de l'UE avec la CUA.<sup>78</sup> Malgré la volonté affichée par l'UE et l'UA de changer la nature de la relation entre les deux continents en une relation de partenariat d'égal à égal, « les actions de l'UA expriment haut et fort la volonté de maintenir le statu quo vis-à-vis de l'UE et de ses États membres, toujours considérés comme une vache à lait, et donc de poursuivre la relation donateur/bénéficiaire qui se caractérise par une inégalité structurelle majeure entre l'UA et l'UE ». <sup>79</sup> D'autre part, l'architecture actuelle par laquelle les institutions de l'UE fournissent de l'aide à l'Afrique est également considérée comme un frein à l'intégration économique africaine.<sup>80</sup> « Alors que l'UE [aidait] le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique par le biais du Fonds européen de développement, elle [regroupait] l'Afrique du Nord, région du continent la plus performante sur le plan des critères de développement durable, dans le cadre de sa politique de voisinage européenne, financée par l'instrument européen de voisinage. <sup>81</sup> L'approche fragmentaire de l'UE a contribué à diviser les voix africaines et l'agence, ce qui explique la lenteur actuelle de l'intégration commerciale africaine. <sup>82</sup>

*Acteur émergent de premier plan, la Chine* constitue également un défi, car l'UE et bon nombre de ses États membres sont préoccupés par l'influence et la

<sup>71</sup> Jan Vanheukelom, « Understanding the NEPAD Agency. How to Translate Vision Into Practice? », ECDPM Background Papers, December 2017, p. 8, <https://ecdpm.org/?p=29769>.

<sup>72</sup> Yarik Turianskyi et Steven Gruzd, « The 'Kagame Reforms' of the AU: Will They Stick? », SAIIA Occasional Papers, n° 299 (2019), <https://saiia.org.za/?p=31579>.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Entretien avec un responsable de l'UE, septembre 2021.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Commission européenne, « La Commission de l'Union africaine et la Commission européenne se rencontrent pour donner un nouvel élan au partenariat UE-Afrique », Communiqués de presse, 21 avril 2015, [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/fr/IP\\_15\\_4810](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/fr/IP_15_4810) ; Brouwers et Le Ber, *The Neo-Colonial Europeanization of Africa*.

<sup>79</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, août 2021.

<sup>80</sup> Tighisti Amare, « Africa Needs a Strategy for Europe ».

<sup>81</sup> Brian Stout, « It's Africa's Turn to Leave the European Union ».

concurrence croissantes de la République populaire dans les pays africains. Toutefois, les pays africains font montre d'une grande détermination et d'un désir d'accroître le volume et la qualité des échanges et des investissements, y compris en tirant parti de la concurrence accrue entre les investisseurs lorsque cela peut s'avérer utile.<sup>83</sup> La Chine a accru sa visibilité en Afrique, principalement par le biais de projets de croissance des infrastructures, tels que la voie ferrée à écartement standard Mombasa/Nairobi au Kenya, le siège social de l'Union africaine en Éthiopie, le

nouveau Parlement du Zimbabwe et le barrage hydroélectrique de Merowe au Soudan.<sup>84</sup> Toutefois, les « sociétés d'État chinoises ont mis la main sur un trésor de ressources africaines en s'aventurant là où les Européens ont peur de mettre les pieds ».<sup>85</sup> Constatant que les nouveaux partenaires internationaux pour l'Afrique gagnent du terrain, l'UE pourrait envisager de poursuivre « un intérêt personnel éclairé, à savoir faire de l'Afrique un partenaire plus confortable ».<sup>86</sup>

## 5. Instauration d'un partenariat plus équitable entre l'UE et l'UA et promotion de la reprise économique en Afrique après la COVID

Les inégalités au niveau de l'économie, du pouvoir et des structures qui caractérisent les relations unissant l'UA et l'UE en matière de commerce et de développement placent les deux institutions à un carrefour, amené à exercer une incidence considérable sur l'importance de la poursuite de leur coopération. Il est donc d'autant plus crucial de repenser le partenariat pour permettre l'instauration d'une relation mutuellement bénéfique. Les avis des parties prenantes sur la possibilité de construire un partenariat UE-UA plus équitable n'en restent pas moins mitigés : si certains sont optimistes à ce sujet, d'autres apprécient le fait que l'UE ait une longueur d'avance sur tous les aspects et continue de l'avoir à l'avenir, ce qui laisse penser qu'il sera plus réaliste de parvenir à un partenariat « confortable » qu'à un partenariat « équitable ».<sup>87</sup> Néanmoins, il est clair que s'attaquer aux inégalités structurelles et à leurs facteurs constitue un grand pas vers l'établissement d'une relation reposant sur l'intérêt mutuel et un moyen de promouvoir la reprise économique de

l'Afrique après la COVID. En conséquence, il est possible de faire les suggestions suivantes.

*Innovation et investissement dans le secteur agricole.* La situation économique actuelle des États membres de l'UA place l'investissement dans l'agriculture au cœur des efforts déployés en vue d'un partenariat équitable et d'une reprise économique post-COVID. L'agriculture constitue la clé de voûte de l'économie africaine. Par conséquent, les investissements consentis dans ce secteur sont un catalyseur essentiel de la croissance économique. Les investissements consentis dans le secteur agricole devraient se concentrer sur la mécanisation, l'irrigation, les variétés de céréales améliorées, les engrais et l'amélioration du stockage afin de doper la productivité et les normes pour répondre aux exigences du marché international. Les efforts déployés pour relever les défis liés au marché permettraient de réduire l'écart grandissant entre la production agricole des pays africains et

<sup>82</sup> Tighisti Amare, « Africa Needs a Strategy for Europe ».

<sup>83</sup> Medinilla et Teevan, « Beyond Good Intentions ».

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Peter Draper, « EU-Africa Trade Relations », p. 20-21.

<sup>86</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, septembre 2021. <sup>87</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

celle des nations européennes. Par ailleurs, l'UE indique clairement dans son plan stratégique que « l'augmentation de la quantité de nourriture ne réglera pas les problèmes » en Afrique, tout en reconnaissant que les importations alimentaires africaines sont élevées et que les exportations sont très faibles.<sup>88</sup>

La refonte des systèmes alimentaires et la promotion des secteurs agroalimentaires peut jouer un rôle crucial dans la création d'emplois et la lutte contre le chômage au sein d'une nouvelle génération de jeunes dynamiques qui représentent plus de 70 % de la population en Afrique,<sup>89</sup> ainsi que dans la réalisation des objectifs de l'Agenda 2063 de l'Afrique et de l'Agenda 2030 des Nations unies pour un développement équitable et durable. Cette évolution peut aussi faciliter le développement et le commerce équitables entre les États membres de l'UE et de l'UA, car sur les deux continents, il existe une demande et un besoin croissants de produits agroalimentaires adaptés, sûrs, nutritifs et abordables. Dans ce contexte, il est essentiel de maintenir les négociations à un niveau politique pour les dialogues des ministères de l'agriculture entre l'UA et l'UE afin de donner la possibilité de faire le point sur les réalisations accomplies jusqu'à présent, et pour l'UE de partager ses expériences et ses meilleures pratiques afin de favoriser le renforcement des capacités en matière de développement agricole.

*Concrétisation de l'ambition du Green Deal.* La pandémie de COVID-19 a mis les capacités à dure épreuve et exposé la non-durabilité des systèmes alimentaires dans les États membres de l'UA. De quoi inciter le partenariat UA-UE à repenser les systèmes alimentaires du continent, mais aussi à s'attaquer aux réglementations internationales

en matière de normes alimentaires dans les États membres de l'UA. Cet objectif peut être atteint notamment en concrétisant l'ambition du Green Deal de l'UE. La réforme des systèmes alimentaires permettrait d'améliorer la sécurité alimentaire et la durabilité sociale, économique et environnementale, et contribuerait aussi grandement à atteindre les objectifs de l'Agenda 2063 de l'Afrique, du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), ainsi que de l'agenda 2030 des Nations unies et ses objectifs de développement durable (ODD). Pour autant, il sera indispensable de pouvoir compter sur un soutien important en matière de renforcement des capacités et de volonté politique dans les États membres de l'UA. Autre élément important : certaines initiatives juridiques susceptibles de peser sur les exportations africaines devraient être examinées avec attention du point de vue de l'ambition du Green Deal et respecter le principe « ne pas nuire ».<sup>90</sup>

La participation des femmes et des jeunes est essentielle à l'instauration d'un partenariat équitable et s'aligne parfaitement sur le développement centré sur les populations de l'APC, avec un accent particulier mis sur la réduction de la pauvreté. Il est essentiel d'investir dans les personnes et de placer les citoyens au centre de l'intégration et de la coopération pour garantir un impact équitable et la durabilité de toute initiative multilatérale.<sup>91</sup> Dans ce cas, la création d'emplois, le développement des compétences et la participation à tous les niveaux de la société sont nécessaires pour accélérer la reprise économique de l'Afrique après la COVID. Il s'agit de capitaliser sur le dividende démographique des États membres de l'UA et de maximiser la contribution de la jeunesse et des femmes à la croissance à long terme.<sup>92</sup> Les femmes africaines

<sup>88</sup> Brian Stout, « It's Africa's Turn to Leave the European Union »

<sup>89</sup> Entretien avec un responsable de la Fondation du secteur privé, juillet 2021.

<sup>90</sup> Ainhoa Marin-Egoscozabal, « A Comprehensive EU Strategy for Africa », p. 16.

<sup>91</sup> Levi Uche Madueke, « AU-EU Partnership: Goals and Expectations », Great Insights 9, n° 3 (2020) : 6-8, <https://ecdpm.org/?p=40840>.

<sup>92</sup> Ibid.

sont des moteurs essentiels de la croissance et du développement durables.<sup>93</sup> La réponse donnée à leurs aspirations déterminera l'avenir du continent étant donné le rôle qu'elles jouent dans l'agriculture et le secteur informel, comme les petites entreprises et les chaînes de valeur alimentaires qui emploient 84 % de la population.<sup>94</sup> L'importance de la jeunesse du continent a été soulignée par le thème du 5e sommet UA-UE : « Investir dans la jeunesse pour un avenir durable ». Ce sommet a été suivi d'initiatives concrètes et conjointes en faveur de la jeunesse et de la déclaration par l'UA de la période 2020-30 comme étant la « Décennie de l'inclusion financière et économique des femmes africaines ».<sup>95</sup>

La ZLECA « peut jouer un rôle important en aidant les pays africains à diversifier leurs capacités de production et à s'intégrer dans les chaînes de valeur régionales et mondiales. La ZLECA peut également soutenir la reprise économique de l'Afrique post-COVID-19 et améliorer sa résistance économique aux chocs futurs ».<sup>96</sup> L'UA et ses pays membres devraient donc tirer parti de l'impact positif probable de la pandémie sur la ZLECA, malgré le fait qu'elle ait eu un impact négatif sur le commerce. Par exemple, dans leur quête d'équipements de protection individuelle supplémentaires, de nombreux pays africains lancent leurs propres chaînes de production qui commenceront à approvisionner le continent. Il pourrait en résulter une augmentation du commerce intracontinental, objectif principal de la ZLECA. L'absence de stocks stratégiques de fournitures médicales dans les pays membres de l'UA pendant la pandémie a démontré qu'une plus grande autonomie est nécessaire. Cela reflète la vision des

initiatives de transformation des dirigeants africains, notamment l'Agenda 2063 de l'UA, la zone africaine sans visa, un marché numérique africain unique et le marché unique du transport aérien africain.<sup>97</sup>

*Changement de paradigme dans la résolution des tensions migratoires.* Les questions d'investissement et de création d'emplois en Afrique sont de plus en plus liées aux problématiques internes de pays d'Europe désireux de limiter les migrations, ce qui les a poussées plus haut dans la hiérarchie des priorités de l'UE et de ses États membres.<sup>98</sup> L'UE « s'est concentrée sur la migration à travers le prisme de la sécurité, de la rétention et de la dissuasion ».<sup>99</sup> L'intérêt propre a résolument occupé le devant de la scène avec le lancement du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique « qui a réaffecté 73 % du Fonds européen de développement au combat contre la crise migratoire européenne au niveau de ses points d'origine externes ».<sup>100</sup> La réaffectation de ressources initialement allouées à la coopération au développement et à la réduction de la pauvreté au contrôle des frontières est défavorable aux besoins à long terme de l'Afrique. Pour autant, l'affectation des fonds au développement des compétences et à la création d'opportunités aux points d'origine des migrants est mutuellement bénéfique aux États membres de l'UA et de l'UE en matière de contrôle de la migration à long terme, mais aussi de reprise économique post-COVID.

La COVID-19 a fait office de signal d'alarme pour que le partenariat UA-UE se recentre sur les systèmes de santé, ce qui n'a pas toujours été le cas jusqu'à présent.<sup>101</sup> Les systèmes de santé doivent être

<sup>93</sup> Entretien avec un responsable de l'Uganda Women's Network (UWONET), septembre 2021.

<sup>94</sup> Tom Arnold et al., Africa-Europe Agenda for Rural Transformation.

<sup>95</sup> Union africaine et Union européenne, Déclaration - Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development, 5e sommet UA-UE, Abidjan, 29-30 novembre 2017, <https://au.int/en/node/37747>.

<sup>96</sup> Axel Berger et al., « Advancing EU-Africa Cooperation in Light of the African Continental Free Trade Area », ETTG Publications,

septembre 2020, <https://wp.me/p9qfAP-FG>.

<sup>97</sup> Commission européenne et SEAE, Vers une stratégie globale avec l'Afrique, p. 1.

<sup>98</sup> Medinilla et Teevan, « Beyond Good Intentions ».

<sup>99</sup> Suma Chakrabarti et Obiageli Ezekwesili, « Stronger Together: A New Agenda for Africa and Europe in 2021 », ODI Insights, 3 mars 2021, <https://odi.org/en/insights/stronger-together-a-new-agenda-for-africa-and-europe-in-2021>.

<sup>100</sup> Brian Stout, « It's Africa's Turn to Leave the European Union ».

<sup>101</sup> Entretien avec un responsable de l'UE, septembre 2021.

renforcés rapidement et durablement afin de faire face à la pandémie actuelle mais aussi aux futures épidémies. Par conséquent, l'UE et l'UA doivent concentrer et privilégier les investissements dans les systèmes de santé, y compris les infrastructures d'eau potable et la capacité à faire face aux épidémies. Elles doivent pour ce faire bénéficier d'une coordination et d'un leadership accrus. Depuis le début de la pandémie en 2019, les États membres de l'UE et de l'UA ont largement agi dans leurs propres intérêts. L'UE et l'UA devraient assurer le leadership et la coordination nécessaires pour atténuer la pandémie et ses impacts connexes.<sup>102</sup>

La pandémie devrait également inciter le nouveau partenariat UE-UA à donner la priorité au programme de numérisation. Le confinement et les mesures de distanciation sociale ont accru le recours à la technologie, pour l'éducation, comme l'enseignement et l'apprentissage en ligne, mais aussi pour le télétravail et les loisirs.<sup>103</sup> La technologie a permis de suivre et de localiser les personnes afin de limiter la propagation du virus, mais elle a aussi permis de répondre à d'autres besoins liés à l'éducation et au travail, tels que des conférences, des ateliers et des réunions pendant le confinement.<sup>104</sup> Des chatbots d'intelligence artificielle ont pour leur part été utilisés pour détecter et gérer les cas de violence domestique, exacerbée par la diminution des revenus des ménages sous l'effet des confinements.<sup>105</sup> Toutefois, l'accès limité à ces outils dans les États membres de l'UA a soulevé la question de la fracture numérique et du fossé qui se creuse entre les régions plus avancées et les zones plus pauvres où les gens n'ont pas accès à

Internet. La résorption de cette fracture permettrait, en outre, aux jeunes entrepreneurs africains de se lancer dans le commerce électronique et les services financiers numériques et, à partir de là, de renforcer l'intégration économique des biens et de minimiser le chômage des jeunes qui s'est aggravé du fait de la COVID-19.<sup>106</sup>

Plus que jamais, nous devons pouvoir compter sur la coopération internationale pour relever les défis mondiaux. Il s'agit de l'un des principaux enseignements tirés de la COVID-19, au même titre que la nécessité de « s'appuyer sur les forces de chacun et d'apprendre des expériences mutuelles ».<sup>107</sup> Par exemple, nous pouvons et devons apprendre beaucoup des réponses apportées par l'UA et les États membres de l'UE à la pandémie. Le co-apprentissage et le partage des expériences, des enseignements et des connaissances « peuvent aider le monde à mieux anticiper les futurs défis sanitaires mondiaux ».<sup>108</sup> « Il est désormais impératif de collaborer pour garantir un accès équitable aux vaccins afin que nous soyons tous en sécurité et que nous puissions accélérer la reprise au-delà des frontières ».<sup>109</sup> La crise a montré que l'asymétrie qui prévalait n'est plus tenable et qu'il est temps que les deux parties collaborent pour contenir la pandémie et en atténuer l'impact.

Toutefois, pour parvenir à un partenariat reposant sur l'intérêt mutuel, l'UE devra adopter une approche différente lorsqu'elle définit ses priorités et sa position de négociation, « respecter les priorités proposées par l'Afrique et fournir un soutien là où elle le peut [sans] changer ces priorités ».<sup>110</sup> Ce sentiment s'aligne sur l'espoir que le processus

<sup>102</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, septembre 2021.

<sup>103</sup> Entretien avec un membre du Parlement représentant la jeunesse, septembre 2021.

<sup>104</sup> Entretien avec un chercheur en santé publique de l'Université de Makerere, août 2021.

<sup>105</sup> Paul Bukuluki et al., « The Socio-Economic and Psychosocial Impact of Covid-19 Pandemic on Urban Refugees in Uganda », *Social Sciences & Humanities Open* 2, n° 1 (2020) : 100045, [ht-](https://doi.org/10.1016/j.ssho.2020.100045)

[tps://doi.org/10.1016/j.ssho.2020.100045](https://doi.org/10.1016/j.ssho.2020.100045).

<sup>106</sup> Entretien avec un membre du Parlement représentant la jeunesse, septembre 2021.

<sup>107</sup> Chakrabarti et Ezekwesili, « Stronger Together ».

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, septembre 2021.

<sup>111</sup> Ibid.

pour la nouvelle stratégie soit participative, incluant à la fois des parties prenantes de l'UA et de l'UE.<sup>111</sup> Un partenariat équitable appelle à un nouveau partenariat davantage axé sur les intérêts entre l'UE et l'UA, un partenariat qui reconnaisse les

## 6. Recommandations politiques

Compte tenu du potentiel de la coopération en matière de commerce et de développement pour exploiter la relation entre l'UA et l'UE et atteindre ses objectifs mutuellement bénéfiques, un nouvel élan se fait jour pour s'engager dans un partenariat reposant sur l'intérêt mutuel. Vous trouverez ci-dessous des recommandations allant vers un engagement et un partenariat renouvelés pour les deux parties.

### Pour le partenariat UA-UE

- **Donner la priorité à la transformation de l'agriculture et à l'industrialisation.** L'industrialisation est une composante majeure de toutes les expériences réussies en matière de développement et de commerce, et doit être tout aussi centrale pour l'Afrique. Cette recommandation s'inscrit dans les cadres d'orientation de l'UE et de l'UA. Pour l'UE, elle est soutenue par la communication conjointe « Vers une stratégie globale avec l'Afrique »,<sup>113</sup> qui propose un partenariat pour une croissance et des emplois durables. Du côté de l'UA, elle est soutenue par le PDDAA qui sert de cadre à la transformation de l'agriculture dans toute l'Afrique dans le but d'accroître les investissements et la productivité dans le secteur agricole, l'objectif général étant d'atteindre des taux de croissance agricole annuels de plus de 6 % afin de promouvoir la sécurité alimentaire et le

divergences de capacités en matière de commerce et de développement, et qui négocie des solutions commerciales concrètes au bénéfice des deux parties.<sup>112</sup> À la lumière de ces éléments, des recommandations sont formulées dans la section suivante.

développement économique. Outre la création d'emplois et l'amélioration du niveau de vie, cette recommandation se justifie par la nécessité de « surmonter les contraintes liées à l'offre et de s'attaquer à celles liées à l'accès au marché. Les premières nécessitent des investissements dans les infrastructures et des cadres réglementaires favorables au marché.

Les deuxièmes exigent la libéralisation du commerce des marchandises, notamment en ce qui concerne les produits manufacturés ». <sup>114</sup> Par conséquent, quelle que soit l'importance de l'agriculture pour les économies africaines, et même si les difficultés d'une industrialisation réussie se sont accrues et risquent de s'accroître encore, on ne peut pas se contenter de maintenir le statu quo, à savoir cantonner à jamais l'Afrique dans un rôle exclusif de fournisseur de matières premières bon marché pour le monde développé, y compris la Chine.

- **Mettre en œuvre l'agenda numérique pour doper la croissance économique et la création d'emplois.** Cette priorité s'aligne parfaitement sur les recommandations du groupe de travail sur l'économie numérique, constitué de 20 décideurs africains et européens et de représentants d'organisations internationales, du secteur privé et de la société civile pour un nouveau partenariat Afrique/Europe en matière

<sup>112</sup> Entretien avec un responsable de l'UA et le ministre de l'Agriculture, août 2021.

<sup>113</sup> Commission européenne et SEAE, *Vers une stratégie globale*

*avec l'Afrique.*

<sup>114</sup> Peter Draper, « EU-Africa Trade Relations », p. 2.

d'économie numérique. Cette initiative est également soutenue par la priorité stratégique du 5e sommet UA-UE de 2017, qui consiste à investir dans les personnes à travers l'éducation, la science, la technologie et le développement des compétences. Les zones rurales d'Afrique ont de toute urgence besoin de technologies permettant de générer et de fournir de l'énergie pour la transformation des systèmes alimentaires. Les États membres de l'UA sont confrontés aux coûts devenus dispendieux de la fourniture d'électricité dans le monde, et 580 millions de personnes n'avaient pas accès à l'électricité (soit les trois quarts de la population mondiale) en 2019.<sup>115</sup> Les technologies numériques ont le potentiel de transformer l'agriculture en aidant les agriculteurs à travailler de manière plus précise, plus efficace et plus durable.<sup>116</sup> Toutefois, la prudence est de rigueur afin d'éviter toute utilisation abusive de l'agenda numérique comme instrument de contrôle des populations par des régimes dictatoriaux et non démocratiques dans les États membres de l'UA-UE. Le partenariat UE-UA doit donc éviter ces menaces au moyen d'un cadre juridique solide pour l'agenda numérique.

- **Négocier conjointement les politiques et les priorités en matière de commerce et de coopération au développement.** Cet élément est particulièrement important car les inégalités qui existent entre l'UA et l'UE sont profondément enracinées dans le cadrage du récit du soutien, largement déterminé par l'UE. Par exemple, aucun des multiples instruments existants facilitant le commerce et le développement en Afrique n'a été élaboré conjointement avec l'UA ou d'autres institutions africaines. L'UA est également

préoccupée par le fait que les consultations de l'UE lors de l'élaboration des politiques et de la définition des priorités de développement sont très faibles et, au mieux, symboliques.<sup>117</sup> La réduction des inégalités par la participation est vivement soutenue par les efforts de l'UE pour s'attaquer aux inégalités de revenus par la coopération au développement. Dans ses dernières directives publiées pour l'intégration de la réduction des inégalités dans la coopération au développement, l'UE recommande une approche axée sur les bénéficiaires, avec un accent particulier mis sur la mise à contribution des bénéficiaires et l'établissement d'un dialogue social avec eux.<sup>118</sup> La clé de voûte de cette approche est l'implication du groupe cible à toutes les étapes de la programmation. Pour ce faire, les différents acteurs et institutions doivent parvenir à une compréhension commune et à un engagement vis-à-vis des inégalités existantes.<sup>119</sup> Par conséquent, le futur partenariat doit reconnaître la nécessité d'améliorer l'efficacité des priorités et des cibles de la coopération au développement par la participation des parties prenantes afin de trouver des solutions concrètes convenant aux deux parties. Un régime commun de coopération entre l'UA et l'UE en matière de commerce et de développement apporte un soutien pratique à la réduction des inégalités, mais aussi à la résolution du problème d'incohérence des politiques des États membres de l'UA, qui nuit au rôle et au mandat de cette dernière.

- **Veiller à ce qu'il existe une répartition claire des tâches et des mécanismes de mise en œuvre des décisions continentales entre l'Union africaine, les communautés économiques régionales**

<sup>115</sup> Claudia Ringler et William Brent, « Why the G20 Needs to Focus on Energizing Food Systems in Africa », *IFPRI Blog*, 23 novembre 2020, <https://www.ifpri.org/node/24732>.

<sup>116</sup> Site Web de la Commission européenne : *Digital Transformation in Agriculture and Rural Areas*, <https://europa.eu/Hj98CX>.

<sup>117</sup> Entretien avec le responsable de l'UA, septembre 2021

<sup>118</sup> Commission européenne, « Addressing Income Inequalities through Development Cooperation, Vol. 3: Guidelines for Mainstreaming the Reduction of Inequality in Intervention », *Tools and Methods Series Reference Documents*, n° 29 (2021), <https://op.europa.eu/s/s6kd>.

<sup>119</sup> Ibid.

**(CER), les États membres et d'autres institutions continentales, comme le NEPAD et l'AUDA, conformément au principe de subsidiarité.** Cela serait dans l'intérêt de l'UA, car ses réformes institutionnelles dépendront de la coordination et de l'engagement soutenus des États membres à l'égard des décisions continentales dans les délais impartis, afin de rendre l'organisation apte à remplir sa mission, mais aussi à fournir des résultats tangibles à la population des 55 États membres. Cette mesure s'aligne également sur l'intérêt qu'a l'UE à relever les défis institutionnels et de gouvernance qui entravent la réussite de la coopération en matière de commerce et de développement.

- **Résoudre les tensions découlant des migrations par des mesures décisives, comme l'investissement dans la création d'emplois, le développement des compétences, la transformation de l'agriculture et la numérisation.** De telles mesures permettront à long terme de contrôler la migration et la mobilité de la main-d'œuvre depuis le point d'origine. Par ailleurs, la dernière publication de l'UE qui concerne la lutte contre les inégalités de revenus par la coopération au développement reconnaît que la migration constitue l'un des rares moyens de réduire les inégalités en permettant aux individus d'accroître leur productivité et d'échapper à la pauvreté en obtenant des salaires plus élevés.<sup>120</sup>

Pour l'UA

- **Donner la priorité au commerce et définir les besoins commerciaux.** Il s'agit là d'une mesure de la plus haute importance car l'Afrique doit déterminer ses intérêts et ses priorités en matière de commerce. Mais les chefs de gouvernement

des États membres de l'UA ont également tendance à accorder plus d'attention à la paix et à la sécurité, qui constituent une menace directe pour leur régime, qu'au commerce. D'où le fait que peu d'États membres prennent la tête des programmes continentaux liés au commerce. Cette attitude de laisser-faire s'est traduite par une mauvaise hiérarchisation des priorités commerciales, comme en témoigne la mise en œuvre médiocre des décisions continentales telles que la ZLECA et le PDDAA. Il est donc nécessaire de prévoir des risques pour la réputation, des sanctions ou d'autres coûts pour les États membres qui ne mettent pas en œuvre les politiques convenues.

- **Donner la priorité à la mise en œuvre de la ZLECA.** La ZLECA est essentielle pour réaliser l'intégration continentale et accélérer considérablement la croissance du commerce intra-africain en faisant du commerce « un catalyseur de la croissance et du développement durable ». Cette mesure permettrait de « renforcer la position commune et l'espace politique de l'Afrique dans les négociations commerciales mondiales ».<sup>121</sup> Par conséquent, l'UA devrait s'attacher en priorité à combler les lacunes en matière de mise en œuvre, à renforcer la coordination et à développer les capacités afin d'accroître les compétences de la main-d'œuvre au sein des pays membres et des CER afin d'assurer une mise en œuvre réussie.
- **Concevoir et mettre en œuvre des programmes de protection sociale solides pour protéger le niveau de vie face aux risques liés à la variabilité du climat, aux conflits et à d'autres chocs, tels que la pandémie de COVID-19.** Les effets de la pandémie sur le niveau de vie soulignent l'importance de filets de sécurité sociale ciblés

<sup>120</sup>Commission européenne, « Addressing Income Inequalities through Development Cooperation, Vol. 1: Concepts and Definitions », *Tools and Methods Series Reference Documents*, n° 29 (2021), <https://op.europa.eu/s/s6kl>.

<sup>121</sup> Union africaine, *Formation sur le règlement des différends : La zone continentale africaine de libre-échange*, avril 2019, <https://au.int/fr/newsevents/20190513/formation-sur-le-reglement-des-differends-la-zone-continentale-africaine-de>.

et d'une assurance maladie pour assurer le bien-être des populations vulnérables face à des chocs inattendus.<sup>122</sup> Cela s'aligne parfaitement sur la position commune de l'Afrique en matière de systèmes alimentaires.<sup>123</sup> En tant que premier contributeur à la coopération au développement, l'UE a un rôle crucial à jouer dans la réduction des inégalités. En outre, des études ont montré que des programmes de filets de sécurité bien conçus et solides accélèrent considérablement les progrès réalisés dans les pays africains présentant des taux élevés de mortalité maternelle et infantile, avec des avantages encore plus importants pour les économies nationales et la santé mondiale. De plus, les interventions agricoles, telles que l'assurance des récoltes et du bétail contre les conditions météorologiques, peuvent accroître la sécurité et la garantie d'un flux de revenus minimal pour les ménages ruraux.<sup>124</sup> Par ailleurs, la protection sociale et les mesures de redistribution sont elles aussi essentielles pour réduire l'inégalité des revenus qui peut résulter de l'ouverture commerciale avec l'UE et d'autres pays.<sup>125</sup>

- **Réaliser la réforme institutionnelle requise, y compris une feuille de route pour l'autosuffisance financière, afin de rendre la CUA apte à remplir sa mission et à rallier les organisations régionales et les 55 pays membres de l'UA derrière l'ambitieux Agenda 2063** : vision de ce que le continent veut devenir dans moins de cinq décennies. Les réformes institutionnelles permettraient également de

résoudre les problèmes apparemment perpétuels de « bureaucratie inefficace, de manque de mise en œuvre, de pénurie de financement, de chevauchement des mandats institutionnels », de mauvaise coordination et de répartition peu claire du travail.<sup>126</sup> Ces problèmes continuent d'entraver la capacité de l'UA à promouvoir l'intégration socio-économique et politique sur le continent.

- **Renforcer le Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP) afin de suivre la mise en œuvre et de superviser le suivi et l'évaluation des décisions continentales, de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies.**<sup>127</sup> Cette mesure permettra de faire le point sur les réalisations et les défis au sein des pays membres et des institutions clés, comme les CER, afin de faciliter le partage d'expérience et d'expertise sur le continent.
- **Réduire la dépendance vis-à-vis des financements étrangers et élargir la base des ressources nationales.** Le poids de l'économie et la relation de longue date de type donateur/bénéficiaire qu'entretiennent l'UA et les États membres rendent irréalisable l'ambition d'un partenariat confortable d'égal à égal. La dépendance peut être réduite par le biais de réformes institutionnelles, la mobilisation des contributions annuelles des 55 États membres de l'UA et la mise en œuvre d'un prélèvement à l'importation de 0,2 % sur toutes les marchandises éligibles importées sur le continent : cette taxe

<sup>122</sup> Ousmane Badiane, Julia Collins et John M. Ulimwengu, « The Past, Present and Future of Agriculture Policy in Africa », dans *Sustaining Africa's Agrifood System Transformation: The Role of Public Policies*, ed. Danielle Resnick, Xinshen Diao et Getaw Tadesse (Washington et Kigali : International Food Policy Research Institute and AKADEMIYA2063, 2020), 9-25, [https://doi.org/10.2499/9780896293946\\_02](https://doi.org/10.2499/9780896293946_02).

<sup>123</sup> African Union Development Agency, *Africa's Common Position on Food Systems*, 29 juillet 2021, <https://www.nepad.org/node/15954>.

<sup>124</sup> Fleur Stephanie Wouterse et Alemayehu Seyoum Taffesse, eds, *Boosting Growth to End Hunger by 2025: The Role of Social Protection* (Washington : International Food Policy Research Institute, 2018), <https://doi.org/10.2499/9780896295988>.

<sup>125</sup> Martin Ravallion, « Looking Beyond Averages in the Trade and Poverty Debate », *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 3461 (2004), <http://hdl.handle.net/10986/14202>.

<sup>126</sup> Yarik Turianski et Steven Gruz, « The 'Kagame Reforms' of the AU », p. 2

<sup>127</sup> Entretien avec un responsable de l'UE, septembre 2021.

pourrait générer 1 milliard d'euros de recettes par an.<sup>128</sup> L'UA peut également faciliter l'action collective de ses États membres par le biais de sanctions à l'encontre des membres qui ne paient pas, mais aussi par des mesures de transparence, notamment en publiant les données relatives aux paiements individuels des États membres, sans nécessairement aller à l'encontre de l'éthique panafricaine de solidarité et de non-ingérence. L'incapacité des États membres à honorer leurs obligations envers l'UA soulève des questions quant à leur niveau d'engagement et d'intérêt pour les objectifs continentaux et les résultats en matière de développement. En abordant la question de l'indépendance financière avant le sommet, il serait possible d'éviter que la mentalité du donateur ne domine ou ne compromette les négociations autour de la nouvelle stratégie.<sup>129</sup>

#### Pour l'UE

- **Renforcer les efforts de transformation de l'agriculture en accordant une attention particulière aux chaînes de valeur agricoles dans le but ultime de parvenir à l'industrialisation.** Cette démarche est soutenue par le 5e sommet UA-UE en 2017 et la déclaration conjointe d'Abidjan qui, tous deux, donnent la priorité à quatre grands domaines stratégiques de coopération, dont quatre domaines stratégiques prioritaires qui impliquent d'investir dans les personnes: éducation, science, technologie et développement des compétences.<sup>130</sup> Cette mesure est primordiale car l'agriculture est la clé de voûte de la plupart des économies africaines et demeure le secteur en Afrique qui présente le plus grand potentiel inexploité de croissance des investissements et d'industrialisation. Par conséquent, l'UE doit s'associer à l'UA pour soutenir la dynamique d'industrialisation en

aidant les États membres de l'UA à attirer les investisseurs dans l'agroalimentaire, notamment en adoptant des politiques et des réformes réglementaires qui améliorent l'environnement des entreprises et le climat d'investissement.

- **Donner la priorité aux capacités techniques et au développement humain.** Pour relever les défis du commerce et du développement, l'UA et les États membres devront notamment être capables durablement de mettre en œuvre les résultats continentaux convenus dans les délais impartis. Le 5e sommet UA-UE et la déclaration conjointe d'Abidjan reconnaissent le caractère essentiel des investissements dans les personnes : éducation, science, technologie et développement des compétences.<sup>131</sup> Il peut s'agir de renforcer les capacités en vue d'obtenir un savoir-faire technique dans la mise en œuvre de la ZLECA et de résoudre les obstacles non tarifaires au commerce, comme ceux liés aux normes sanitaires et phytosanitaires. Le programme « Aide pour le commerce » pourrait jouer un rôle dans le financement des besoins en infrastructures, en aidant à renforcer la capacité des États membres de l'UA à établir des structures réglementaires appropriées dans l'espoir d'atteindre l'autonomie et, à terme, de se passer d'aide.

<sup>128</sup> Jacopo Resti, « AU-EU Institutional Relations »

<sup>129</sup> Entretien avec un responsable de l'UA, août 2021.

<sup>130</sup> Union africaine et Union européenne, *Investing in Youth*.

<sup>131</sup> Ibid.

## 7. Conclusions

Les inégalités structurelles et institutionnelles au sein des relations commerciales qui unissent l'UA et l'UE sont largement perpétuées par les différences historiques entre les deux continents. Ceux-ci peuvent en effet être considérés comme deux « mondes » différents en ce qui concerne les niveaux d'avancement à différents égards, notamment les capacités économiques et humaines, mais aussi un manque de dynamisme et de diversification économiques de la part des États membres de l'UA. Ces différences, entre autres, continuent d'entraver la capacité du partenariat à atteindre les objectifs énoncés dans ses différents cadres d'orientation en matière de commerce et de développement. Par conséquent, la nature inhérente des asymétries et les facteurs qui entravent les efforts de commerce et de développement équitables entre l'UA et l'UE exigent des efforts concertés de la part des deux parties. D'autant plus que l'Europe demeure le principal partenaire commercial et que le commerce et le développement resteront les principaux moteurs du partenariat UA-UE en raison de leur fort potentiel à permettre d'atteindre ses objectifs mutuellement bénéfiques.

Par conséquent, la nouvelle stratégie proposée pour l'Afrique doit donner la priorité au renforcement des capacités institutionnelles et techniques de l'UA et de ses États membres, afin de constituer la masse critique d'expertise requise au sein de l'UA et des États membres, dans le but de combler les lacunes qui entravent l'intégration commerciale. L'industrialisation et la transformation de l'agriculture sont essentielles à cette entreprise: l'industrialisation et

l'agroalimentaire constituent une composante majeure de toutes les expériences de développement et de commerce réussies dans le monde entier et les États membres de l'UA ne peuvent pas faire exception à la règle. Malgré cela, le potentiel de ces deux secteurs clés reste largement inexploité dans les États membres de l'UA. Pour concrétiser la transformation requise, l'UA doit « s'approprier » les ambitions de l'Afrique et prendre l'initiative d'expliquer à l'UE la stratégie de l'Afrique au niveau des besoins, des demandes et des aspirations liés au commerce et au développement. À ces fins, l'UE doit adopter une position de négociation différente et reconnaître l'agence de l'UA et de ses États membres dans la définition et la fixation de priorités adaptées à leurs besoins et objectifs. Cette approche permettrait également à l'UE de demeurer un partenaire crédible dans les questions de commerce et de développement en Afrique, et de faire ainsi de la notion de partenariat fondé sur l'intérêt mutuel une réalité.

Même si le document argumente largement en faveur du commerce en tant qu'outil essentiel pour réduire les inégalités de commerce et de développement entre les pays membres de l'UA et de l'UE, cela ne signifie pas nécessairement que la croissance du commerce constitue à elle seule une panacée pour éliminer les inégalités qui pèsent sur les relations entre l'UA, l'UE et les États membres. Cet argument découle de l'analyse mais aussi de la littérature existante : tout d'abord, la question de savoir ce que chaque partie met dans la balance, par exemple les produits de base plutôt que des produits manufacturés reste posée.<sup>132</sup> Ensuite,

---

<sup>132</sup> Entretien avec le ministre de l'Agriculture, septembre 2021.

certains documents suggèrent l'existence d'un lien entre l'ouverture commerciale et l'inégalité entre les différentes parties de la population.<sup>133</sup> Inversement, de nombreux documents universitaires indiquent que l'ouverture commerciale n'est pas le principal facteur des inégalités qui peuvent découler des revenus commerciaux, mais que celles-ci sont davantage dues à l'absence de protection sociale et de politiques de redistribution.<sup>134</sup> Il convient par conséquent d'allier les réformes commerciales à des politiques de protection sociale et de redistribution solides et bien conçues.<sup>135</sup> Malgré cela, l'effet du commerce sur l'inégalité des revenus ne constitue peut-être pas encore une préoccupation de premier ordre pour les États membres de l'UA, dont beaucoup luttent encore pour sortir une grande partie de leur population de l'extrême pauvreté.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Pinelopi Koujianou Goldberg et Nina Pavcnik, « Distributional Effects of Globalization in Developing Countries », *Journal of Economic Literature* 45, n° 1 (2007) : 39-82.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Martin Ravallion, « Looking Beyond Averages in the Trade and

Poverty Debate ».

<sup>136</sup> Nina Pavcnik, « The Impact of Trade on Inequality in Developing Countries », *NBER Working Papers* n° 23878 (2017), <https://www.nber.org/papers/w23878>.

## Références

Union africaine. *Accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine*. Kigali, 21 mars 2018. <https://au.int/en/node/34270>.

Union africaine. *Formation sur le règlement des différends : la zone de libre-échange continentale africaine*. Avril 2019. <https://au.int/en/node/36360>.

Union africaine et Union européenne. *Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development*. 5e sommet UA-UE, Abidjan, 29-30 novembre 2017. <https://au.int/en/node/37747>.

Assemblée de l'Union africaine. « Decision on a New Agreement on Post-Cotonou Cooperation with the European Union » (Assembly/AU/Dec.694(XXXI)), in *Decisions, Declarations and Resolution*, 31e session ordinaire, Nouakchott, 1er et 2 juillet 2018. <https://archives.au.int/handle/123456789/9012>.

African Union Development Agency. *Africa's Common Position on Food Systems*, 29 juillet 2021. <https://www.nepad.org/node/15954>.

Amare, Tighisti. « Africa Needs a Strategy for Europe ». *Great Insights* 9, n° 3 (2020) : 12-13. <https://ecdpm.org/?p=40842>.

Arnold, Tom, et al. *An Africa-Europe Agenda for Rural Transformation. Report by the Task Force Rural Africa*, Bruxelles : Commission européenne, 2019. <https://europa.eu/!cH3dcx>.

Conférence ministérielle UA-UE sur l'agriculture, *Concept Note for the Panel on Regional Trade Integration*, 22 juin 2021. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/events/documents/fourth-au-eu-conference-concept-notes-session1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/events/documents/fourth-au-eu-conference-concept-notes-session1_en.pdf).

Badiane, Ousmane, Julia Collins et John M. Ulimwengu. « The Past, Present and Future of Agriculture Policy in Africa » dans *Sustaining Africa's Agrifood System Transformation: The Role of Public Policies*, publié par Danielle Resnick, Xinshen Diao et Getaw Tadesse, 9-25. Washington et Kigali : International Food Policy Research Institute et AKADEMIYA2063, 2020. [https://doi.org/10.2499/9780896293946\\_02](https://doi.org/10.2499/9780896293946_02).

Berger, Axel, et al. « Advancing EU-Africa Cooperation in Light of the African Continental Free Trade Area ». *ETTG Publications*, septembre 2020. <https://wp.me/p9qfAP-FG>.

Bhorat, Haroon et Finn Tarp. *Africa's Lions. Growth Traps and Opportunities for Six African Economies*. Washington : Brookings Institution Press, 2016.

Bossuyt, Jean. « Can EU-Africa Relations Be Deepened? A Political Economy Perspective on Power Relations, Interests and Incentives ». *ECDPM Briefing Notes*, n° 97 (2017). <https://ecdpm.org/?p=29474>.

Brouwers, Angela et Elsa Le Ber. *The Neo-Colonial Europeanization of Africa. A Post-Developmental Perspective on the Communication of the AU-EU Partnership*. thèse de Master, Université d'Uppsala, 3 juin 2020. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1445742>.

Bukuluki, Paul, et al. « The Socio-Economic and Psychosocial Impact of Covid-19 Pandemic on Urban Refugees in Uganda ». *Social Sciences & Humanities Open* 2, n° 1 (2020) : 100045. <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2020.100045>.

Chakrabarti, Suma et Obiageli Ezekwesili. « Stronger Together: A New Agenda for Africa and Europe in 2021 ». *ODI Insights*, 3 mars 2021. <https://odi.org/en/insights/stronger-together-a-new-agenda-for-africa-and-europe-in-2021>.

Draper, Peter. « EU-Africa Trade Relations: The Political Economy of Economic Partnership Agreements ». *Jan Tumlir Policy Essays*, n° 2 (2007). <https://ecipe.org/publications/eu-africa-trade-relations-the-political-economy-of-economic-partnership-agreements>.

Sommet UE-Afrique. *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, 2e<sup>sommet</sup> UE-Afrique, Lisbonne, 8 et 9 décembre 2007. [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf).

Commission européenne. « Addressing Income Inequalities through Development Cooperation, Vol. 1: Concepts and Definitions ». *Tools and Methods Series Reference Documents*, n° 29 (2021), <https://op.europa.eu/s/s6kl>.

Commission européenne. « Addressing Income Inequalities through Development Cooperation, Vol. 3: Guidelines for Mainstreaming the Reduction of Inequality in Intervention ». *Tools and Methods Series Reference Documents*, n° 29 (2021). <https://op.europa.eu/s/s6kd>.

Commission européenne. « La Commission de l'Union africaine et la Commission européenne se rencontrent pour donner un nouvel élan au partenariat UE-Afrique. » *Communiqués de presse*, 21 avril 2015. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_15\\_4810](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_15_4810).

Commission européenne. *Partnership Agreement between the European Union and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States*, 15 avril 2021. [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf).

Commission européenne. « Conclusion des négociations post-Cotonou sur un nouvel accord de partenariat UE - Afrique-Caraïbes-Pacifique ». *Communiqués de presse*, 15 avril 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_1552](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_1552).

Commission européenne et SEAE. *Vers une stratégie globale avec l'Afrique* (JOIN/2020/4), 9 mars 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0004&from=en>.

Fox, Benjamin. « Post-Cotonou Delays Complicate the EU's New African Vision ». *Euractiv*, 6 mars 2020. <https://www.euractiv.com/?p=1438360>.

Goldberg, Pinelopi Koujianou et Nina Pavcnik. « Distributional Effects of Globalization in Developing Countries ». *Journal of Economic Literature* 45, n° 1 (2007) : 39-82.

Jones, Alexei, et al. *EU Development Cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018. Policies, Funding, Results*. Maastricht : European Centre for Development Policy Management et Bonn : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2020. <https://ecdpm.org/?p=39662>.

Kappel, Robert. *Redefining Africa-Europe Relations*. Berlin : Fredrich Ebert Stiftung, 2021. <https://www.fes.de/en/africa-department/more-posts/redefining-europe-africa-relations>.

Madueke, Levi Uche. « AU-EU Partnership: Goals and Expectations ». *Great Insights* 9, n° 3 (2020) : 6-8. <https://ecdpm.org/?p=40840>.

Marin-Egoscozabal, Ainhoa. « A Comprehensive EU Strategy for Africa. Trade and Investments ». *European Parliament Briefings*, n° 3 (2020). <https://op.europa.eu/s/s6gy>.

Alfonso Medinilla et Chloe Teevan. « Beyond Good Intentions: The New EU-Africa Partnership ». *ECDPM Discussion Papers*, n° 267 (2020). <https://ecdpm.org/?p=38799>.

Pavcnik, Nina. « The Impact of Trade on Inequality in Developing Countries ». *NBER Working Papers* n° 23878 (2017). <https://www.nber.org/papers/w23878>.

Ravallion, Martin. « Looking Beyond Averages in the Trade and Poverty Debate ». *World Bank Policy Research Working Paper Series*, n° 3461 (2004). <http://hdl.handle.net/10986/14202>.

Resti, Jacopo. « AU-EU Institutional Relations: Towards a New Era? ». *FEPS Policy Briefs*, 2021 (prochainement).

Ringler, Claudia et William Brent. « Why the G20 Needs to Focus on Energizing Food Systems in Africa ». *IFPRI Blog*, 23 novembre 2020. <https://www.ifpri.org/node/24732>.

Saltnes, Johanne Døhlie. « Why the Debate over the European Development Fund Is a Question of Politics ». *LSE EUROPP Blog*, 29 juin 2018. <https://wp.me/p2MmSR-bOg>.

Schefer, Gauthier. « Post-Cotonou and the EU-African Relationship. A Green Light for a Renewed Cooperation? ». *Bruges Political Research Papers*, n° 77 (2019). [http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp77\\_schefer\\_0\\_0.pdf](http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp77_schefer_0_0.pdf).

Stout, Brian. « It's Africa's Turn to Leave the European Union ». *Foreign Policy*, 10 février 2020. <http://bit.ly/2Si9mK2>.

- Turianskyi, Yarik et Steven Gruzd. « The 'Kagame Reforms' of the AU: Will They Stick? ». *SAIIA Occasional Papers*, n° 299 (2019). <https://saiia.org.za/?p=31579>.
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment* (TD/B/52/5), 25 juillet 2005. <https://digitallibrary.un.org/record/554249>.
- Vanheukelom, Jan. « Understanding the NEPAD Agency. How to Translate Vision Into Practice? ». ECDPM Background Papers, décembre 2017. <https://ecdpm.org/?p=29769>
- Venturi, Bernardo. « AU-EU Relations on Peace and Security ». FEPS *Policy Briefs*, 2021 (prochainement).
- Wouterse, Fleur Stephanie et Alemayehu Seyoum Taffesse, eds. *Boosting Growth to End Hunger by 2025: The Role of Social Protection*. Washington : International Food Policy Research Institute, 2018. <https://doi.org/10.2499/9780896295988>.

## À propos de l'auteur



### NAIGA RESTY

Naiga Resty est maîtresse de conférences et chercheuse à l'université de Makerere, au département des études sur le développement de la faculté des sciences humaines et sociales. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences sociales et économiques de l'Université des ressources naturelles et des sciences de la vie de Vienne, en Autriche, d'un Master en études sur le développement de l'University College Dublin, en Irlande, et d'une licence en sciences sociales de l'Université de Makerere de Kampala, en Ouganda. Elle a mené des recherches, qu'elle a publiées, dans les domaines de la gouvernance des ressources naturelles, de l'analyse et du développement institutionnels, du genre et de l'action collective, en utilisant des méthodes de recherche participatives et transdisciplinaires, et une approche mixte. Ses recherches ont eu un impact sur la théorie et la pratique en Ouganda.

## À propos de la FEPS

La Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) est le groupe de réflexion de la famille politique progressiste au niveau de l'UE. Sa mission consiste à mettre au point des études innovantes, des conseils politiques, des formations et des débats afin de servir d'inspiration et d'informer les politiques progressistes en Europe.

La FEPS travaille en étroite collaboration avec ses 68 membres et d'autres partenaires, dont des universités de renom, des universitaires, des décideurs politiques et des activistes. Elle fait le trait d'union entre les parties prenantes du monde politique, du milieu universitaire et de la société civile aux niveaux local, régional, national, européen et mondial.

Fondation politique européenne - N° 4 BE 896.230.213 Avenue des Arts 46 1000 Bruxelles

[www.feps-europe.eu](http://www.feps-europe.eu) | Twitter/Instagram: [@FEPS\\_Europe](https://twitter.com/FEPS_Europe) | Facebook: [@FEPSEurope](https://www.facebook.com/FEPSEurope)

Photo de couverture : Shutterstock/Chris Troch / Traduit de l'anglais par Eurominds



Cette note d'orientation politique a été élaborée avec le soutien financier du Parlement européen. Elle ne reflète pas le point de vue du Parlement européen.

## SUR DES SUJETS SIMILAIRES

