



## ***LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE CONTINENT AFRICAIN***

Compte rendu de la conférence  
- Maison de l'Europe, 1<sup>er</sup> février 2011 -

L'Union européenne a récemment renforcé ses institutions. Elle commence pourtant l'année 2011 avec des doutes. Si historiquement, elle a toujours eu une politique d'aide et de coopération forte et originale, vis-à-vis du continent africain, elle sort affaiblie de la succession de crises qui ont secoué le monde (crises financière, économique et budgétaire). L'UE cherche en ce début d'année 2011 un nouveau souffle. Ses partenaires internationaux observent les événements de loin et se demandent quel en sera l'impact sur leurs relations avec le vieux continent et avec le continent africain.

De son côté, l'Afrique reste le premier bénéficiaire de l'aide au développement européen. Le continent africain est caractérisé par une croissance relativement forte au-delà de la crise de 2008-2009. Il demeure cependant vulnérable à différents égards : taux élevé de pauvreté, montée des prix des matières premières, insécurité alimentaire, etc. Les partenariats avec l'Union européenne sont donc très importants que ce soit dans le domaine économique ou du règlement des conflits. Par delà ces aspects, l'Afrique attire les convoitises. Elle est devenue en quelques années un lieu de compétitions stratégiques entre la Chine, les Etats-Unis et l'Europe.

C'est donc sur le thème des « relations Union européenne – continent africain » que l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) a décidé d'organiser cette conférence-débat en partenariat avec la Maison de l'Europe. Autour de la table pour en discuter se trouvent, **Mirjam Van Reisen**, Professeur de Responsabilité Internationale et Sociale à l'Université de Tilburg (Pays-Bas) et Directeur de *l'Europe External Policy Advisors* à Bruxelles, **Jean Coussy**, Maître de conférences honoraire à l'EHESS et **Henri-Bernard Lecomte-Solignac**, Chef d'unité Afrique au Centre de développement de l'OCDE. Le débat a été animé par **Philippe Hugon**, Directeur de recherche à l'IRIS.

### ▪ **Une grille de lecture européenne biaisée**

Philippe Hugon a ouvert la conférence-débat en soulignant que les préjugés gangrèment l'analyse des Européens sur les réalités du continent africain tant sur le plan historique qu'économique.

Affirmer, par exemple, que les relations Europe-Afrique ont toujours été exclusives est un non-sens. Historiquement, l'Afrique a toujours été ouverte sur le reste du monde : bassin méditerranéen, Proche-Orient, Inde, Chine,... Il est donc très important de « décoloniser » les représentations des Européens sur le continent africain. Cependant, il est vrai que l'Europe et l'Afrique ont une partie de leur histoire en commun.

- **Vers la fin de la « préférence européenne » ?**

L'accès à l'indépendance des pays africains n'a pas pour autant rompu les liens avec l'Europe. Il y a eu une certaine « préférence européenne » pendant plusieurs décennies. Aujourd'hui, ces relations Europe-Afrique se sont normalisées. L'Europe n'est plus qu'« un » partenaire parmi d'autres. Trente ans après les dernières indépendances africaines, cette relation bilatérale UE-UA est même usée. Le multilatéralisme prôné à Bretton Woods en 1944 a fait son chemin. Si bien que l'accord de Cotonou (Benin), signé en 2000, va en quelque sorte officialiser l'érosion de ces « préférences européennes ». Les échanges continuent mais dans une moindre mesure, notamment dans l'aide humanitaire, dans la mise en place de dispositifs de paix et de sécurité et dans les domaines de droits de l'Homme.

M. Hugon a souligné qu'il est important de comprendre la rapidité des mutations actuelles dans le contexte de la mondialisation. Pour ne prendre qu'un chiffre, les relations commerciales et financières entre l'Europe et l'Afrique représentaient globalement 60% des relations africaines il y a vingt ans. Aujourd'hui, elles n'en représentent que 30%, c'est-à-dire moins que les relations que les pays africains ont avec les pays du Sud (ceux que l'on appelle les pays en développement).

- **Des rapports asymétriques, aujourd'hui encore**

D'après M. Hugon, les relations entre l'Europe et l'Afrique restent fondamentalement asymétriques. La *Politique Agricole Commune* (PAC) représente environ 50 milliards d'euros par an. Le *Fonds Européen de Développement* (FED), c'est-à-dire les fonds d'aide de l'Europe à l'Afrique, représente une aide estimée à 5 milliards d'euros. L'aide européenne à l'agriculture africaine représente, quant à elle, environ 500 millions d'euros. Pour M. Hugon, ce sont des ordres de grandeur qu'il faut toujours rappeler pour comprendre cette asymétrie des relations.

- **Une croissance démographique importante**

L'Afrique d'aujourd'hui doit faire face à un certain nombre de défis : environnementaux, démographiques, énergétiques, sociaux et politiques. Les récents événements en Tunisie et en Egypte illustrent cette nécessité de changement.

Sur le plan démographique, le vieux continent a une population qui est stable. L'Afrique, de son côté, continue à avoir une très forte croissance démographique. M. Hugon a rappelé que l'Europe était deux fois plus peuplée que l'Afrique au moment des indépendances. Aujourd'hui, c'est l'inverse. L'Afrique est deux fois plus peuplée. En 2050, l'Afrique représentera même quatre fois la population européenne.

▪ **Europe-Afrique : quels partenariats ?**

- **UE : pas encore une entité politique unique**

L'Europe évolue aussi de son côté. L'Union européenne s'élargit progressivement. Elle s'est même renforcée institutionnellement avec le Traité de Lisbonne en 2007. Cependant, d'après M. Hugon l'Europe n'est pas encore une puissance au sens d'entité politique. Le rôle des États membres demeure donc central pour comprendre les relations avec l'Afrique.

L'exemple-type de ces relations particulières est celui entre la France et ses anciennes colonies. Il en résulte des problèmes dans l'espace européen comme ceux de la cohérence de l'aide, de complémentarité et de coordination vis-à-vis de l'Afrique. De plus, les nouveaux entrants dans l'UE n'ont ni la même histoire, ni la même proximité géographique avec le continent africain.

- **UE-UA : quelles relations ?**

D'après M. Hugon, nous évoluons vers un monde multipolaire. Plusieurs pôles sont en train de se définir. Un problème majeur se pose pour l'Europe : quel type de relations désire-t-elle avec ses espaces de proximité ? L'Europe doit-elle diversifier ses relations en divisant en deux le continent africain ? Avec d'un côté, l'« Afrique faisant partie de l'Union pour la Méditerranée » et de l'autre l'« Afrique des ACP » disposant de différents *Accords de Partenariat Economique* (APE) avec un *Système des Préférences Généralisées* (SPG). Il est pertinent d'observer comment l'Europe gère la pluralité des

ces relations. Il y a là un défi pour l'Europe, dès lors que l'Afrique elle-même se définit comme étant "une" au niveau de l'Union africaine (et ce malgré les quelques aspects fictifs à cette définition).

#### - **Africaniser les dispositifs**

M. Hugon a poursuivi son analyse en soulignant le fait que l'Europe souhaitait « africaniser » son dispositif. Accroître ses relations implique l'*empowerment* et l'appropriation par les Africains de certains dispositifs, comme celui de la paix et de la sécurité. C'est une des raisons pour lesquelles l'Union européenne appuie très fortement le dispositif de paix et de sécurité de l'Union africaine. Il y a donc une volonté « d'européaniser » et « d'africaniser » le dispositif de formation militaire (notamment avec Euro ReCamp et Amani Africa).

De nombreux problèmes se posent. L'Europe elle-même est prise à son propre jeu. Il existe un certain nombre de contradictions entre ses valeurs et la politique qu'elle mène. Elle négocie avec des États au régime politique controversé. Les crises tunisienne ou ivoirienne illustrent ce « type » de partenariat. Sa voix a été particulièrement inaudible face au vent de démocratie qui souffle en Afrique septentrionale. De plus, selon M. Hugon, l'Europe veut africaniser son dispositif mais le président de l'UA tient le discours suivant: « *oui, il faut la démocratie, mais, il faut tenir compte de la culture africaine* ».

Ce type de discours revient à prôner une forme de relativisme culturel et donc à pratiquer des politiques adaptées, voire même à justifier l'autocratie. Le président de la commission de l'Union africaine, Monsieur Ping, tient le même discours en affirmant que « *la paix et la stabilité peuvent l'emporter sur la démocratie* ». Nous sommes très clairement, selon Philippe Hugon, dans un conflit de valeurs entre les responsables européens et africains mais également pour l'Europe entre ses principes de défense des droits de l'homme et la *real politik* privilégiant la stabilité politique à court terme, les marchés solvables, les approvisionnements énergétiques ou les craintes migratoires.

### ▪ **Unification de la politique extérieure de l'UE**

#### - **Le Traité de Lisbonne de 2007**

Mirjam van Reisen a ensuite expliqué que le traité de Lisbonne de décembre 2007 est le premier accord d'importance depuis le dernier élargissement. Il a notamment permis de créer un large espace de lutte contre la pauvreté dans le volet du développement. Dans un même temps, il a mis en place l'*European External Action Service* – EEAS (Service Européen pour l'Action Extérieure) dont le but est d'unir les politiques extérieures de l'Europe.

Il y a eu de nombreuses réunions de travail à Bruxelles pour aplanir la politique du développement avec celui de la politique extérieure. Mme van Reisen estime très positif le rôle spécifique de la politique dans le domaine du développement. Il a été clairement défini et a créé un lien avec la politique extérieure. Pour y arriver, il faut avoir recours au concept de cohérence. Il permet de rechercher les intérêts de l'Europe à l'extérieur dans le cadre du développement et de la lutte contre la pauvreté.

#### - **Le modèle de l'EEAS**

Il est très important de voir quelle direction et quel modèle vont s'appliquer à ce service. L'EEAS est dirigé actuellement par la britannique Catherine Ashton. Six des directeurs sont de nationalité anglaise, alors que trois seulement sont Français. Ce déséquilibre montre qu'il y a un poids déterminant du Royaume-Uni au sein de la direction. Mme van Reisen estime que le système était auparavant beaucoup plus équilibré selon une politique communautaire dirigée par la Commission. Aujourd'hui, il s'agit plutôt d'une politique négociée entre les États membres. Le poids de chaque État membre devient ainsi très important.

## ▪ Les révolutions arabes

Mirjam van Reisen a jugé utile de faire un zoom sur les événements qui secouent actuellement l'Afrique du Nord. Elle a expliqué qu'il était possible de faire un parallèle entre ses travaux de recherches concernant la politique européenne et ses changements après la chute du Mur de Berlin et l'actualité. Cette universitaire estime en effet qu'il s'agit, ni plus, ni moins, que de la « chute du Mur du Sud ».

Ces révoltes sont des signaux forts, selon Mme van Reisen. Ils nous poussent à nous interroger sur les conséquences d'une politique néolibérale où la compétition capitaliste aigue ne fonctionne plus. Il suffit de prendre comme exemple les *Accords de Partenariats Economiques* (APE) dans les pays africains qui mettent en avant une très forte libéralisation du capital. La sagesse de cette politique devrait être remise en question.

Mme van Reisen a terminé son intervention en faisant remarquer que 23 économistes internationaux reconnus, ayant notamment travaillé avec les grandes institutions (FMI, Banque Mondiale, Maison-Blanche,...), ont récemment rédigé une lettre ouverte dans laquelle ils demandent des mesures de protection du capital au niveau national. Il faut prendre cette demande avec sérieux.

## ▪ Europe-Afrique : de l'usure vers la rupture ?

Jean Coussy a commencé son exposé par expliquer que la relation Europe-Afrique subissait actuellement une crise. Si l'Union européenne se voulait être un modèle par le passé, il ne peut plus être de même aujourd'hui. Ce modèle a montré ses limites. L'Union européenne n'est pas l'Union africaine, et vice versa. Les intégrations régionales en Afrique ne peuvent pas se faire sur le même schéma. Les pays africains sont trop différents. Malgré une volonté d'union, il existe toujours une certaine « rivalité » entre les pays.

Pour que cette relation Europe-Afrique se passe au mieux, l'Union européenne s'était engagée à avoir face à elle un « partenaire ». Le mot a été prononcé à plusieurs reprises par des diplomates pour essayer de sortir d'une relation trop discontinuée avec des projets trop libéraux. Actuellement, ce « partenariat stratégique » Union européenne-Union africaine est en train de changer et Jean Coussy a confirmé les propos tenus par Philippe Hugon : il est « usé » par le temps. Les relations UE-UA doivent être repensées pour éviter de reproduire ce qui s'est passé à Tripoli en novembre 2010.

### - **La réunion de Tripoli : un échec cuisant**

L'Union européenne et l'Union africaine s'étaient données rendez-vous en novembre 2010 à Tripoli (Libye). Cette rencontre devait relancer le dialogue entre les deux continents mais le résultat fut tout autre. D'un point de vue diplomatique, ce sommet fut un échec. Le choc fut d'autant plus violent qu'inattendu. Cette rencontre devait être un moment de dialogue et de partage, mais les débats ont pris une autre tournure. Et en faisant leur travail, les médias ont même amplifié les dissensions... Or, comme le rappelle Jean Coussy, « *dès que c'est dit, c'est que ça commence à devenir vrai* ».

Résultat : cette conférence de Tripoli a été un échec sérieux, radical et problématique pour le futur. La prochaine réunion entre l'UE et l'UA risque très probablement de faire aussi un « *four* » en jargon théâtral a affirmé M. Coussy. Il y a quelques fois la possibilité de rattraper les coups ratés, mais la réunion de Tripoli a dépassé les limites acceptables.

Cet échec a plusieurs origines :

### - **Le partenariat UE-UA est à redéfinir**

Il y a aujourd'hui une érosion très claire du partenariat Europe-Afrique. La conférence à Tripoli en 2010 n'a fait que confirmer une tendance bien engagée. Aujourd'hui, l'Union européenne et l'Union africaine ne sont plus sur une même ligne. Au cours de cette conférence, des oppositions personnelles, de valeurs et de méthodes, régionales ou encore entre les régions et le continent ont pu être

constatées. Cette évolution profite inévitablement aux nouveaux partenaires de l'Afrique qui attribuent l'aide selon de nouveaux critères.

- **Le régionalisme gagne du terrain**

La formule « *diviser pour mieux régner* » est en train de se confirmer en Afrique. Ces nouveaux partenaires (Chine, Inde, Brésil,...) se soucient peu de l'Union africaine. Ils sont en train de pousser chaque pays à se développer en fonction de relations strictement bilatérales.

- **La colonisation refait surface**

Au cours de cette conférence en 2010, le Colonel Kadhafi en a profité pour provoquer un scandale. Il est revenu sur l'époque de la colonisation... pourtant hors débat. Son objectif était très clair : faire le procès de cette période, chez lui, à Tripoli. Le débat s'est inévitablement enflammé pour se décentrer des sujets de travail attendus.

▪ **L'Afrique n'est plus la même**

Jean Coussy a ensuite laissé à la parole à Henri-Bernard Lecomte-Solignac qui a commencé par présenter son travail à l'OCDE où il est en charge de rédiger un rapport annuel sur « *Les perspectives économiques en Afrique* ». Ce rapport, qui existe depuis dix ans, a pour vocation de prendre le pouls des économies africaines.

Il tire de ce rapport un premier constat. Le continent africain n'est plus celui d'il y a dix ans. Le partenariat Afrique-Europe doit donc être inévitablement réévalué, repensé, redéfini. La conférence de Tripoli a montré les limites des partenariats actuels. La crise que nous traversons doit être un stimulus pour trouver d'autres manières de coopérer.

- **Un milliard d'Africains : avantage ou inconvénient ?**

L'Afrique a dépassé la barre symbolique d'un milliard d'habitants en 2010. Il s'agit d'un changement fondamental. Le monde d'aujourd'hui regarde désormais l'Afrique comme un marché qu'il va falloir habiller et nourrir. Cependant, cette forte demande n'est pas un cadeau. Elle est aussi un poids pour les infrastructures et l'approvisionnement (électricité, bois, eau, assainissement, etc.). Les demandes sont colossales. Les problèmes qu'avaient les pays africains par le passé pour faire face à ces demandes sont aujourd'hui amplifiés.

- **L'Afrique dans l'économie mondiale**

L'Afrique change mais le monde autour de l'Afrique a également changé depuis dix ans. Le phénomène s'est même accéléré avec la crise des pays de l'OCDE en 2008, 2009 et 2010. La croissance a tout d'un coup changé de camp. Les demandes de la Chine, de l'Inde et des autres pays asiatiques ont prit le relais de l'Europe et des États-Unis dans une large mesure. Le centre de gravité de l'économie mondiale s'est déplacé de l'Occident vers l'Est et vers le Sud.

Ce nouveau schéma économique mondial profite à l'Afrique de plusieurs façons. Elle peut engager des coopérations avec un nombre croissant de partenaires qui vont lui offrir non seulement des ressources financières nouvelles, mais aussi des modalités croissantes de coopération. Le prix des matières premières, dont beaucoup d'économies africaines restent très dépendantes pour les exportations, augmente. Les volumes exportés augmentent. La contrainte financière qui existait est en train de se desserrer pour beaucoup de pays, mais pas pour tous. Pour les plus fragiles, elle reste un problème. Pour les autres, le problème n'est plus de trouver de l'argent mais de le dépenser intelligemment. Le budget d'investissement du Congo Brazzaville, par exemple, pour 2011 a augmenté de 56%, or la capacité de gérer cette enveloppe n'a pas augmenté. Nous avons donc un continent dont les besoins sont aujourd'hui très différents. A l'échelle du continent, ce n'est plus tellement le montant de l'enveloppe d'aide qui devrait focaliser les débats, mais la qualité de l'aide. Les pays de l'OCDE s'en soucient depuis quelques années.

### - **Europe-Afrique : fin de l'ère postcoloniale ?**

L'Occident n'est plus le seul pourvoyeur d'aide pour l'Afrique comme il l'était autrefois. L'émergence de la Chine et des nouveaux partenaires consacrent ce que l'on pourrait appeler la « fin de l'ère postcoloniale » selon M. Lecomte-Solignac. Nous ne sommes plus dans le face-à-face exclusif entre l'Europe et l'Afrique. Les cartes ont été redistribuées, mais ce n'est pas pour autant la fin de l'Europe.

Henri-Bernard Lecomte-Solignac explique que la part des partenaires économiques « nouveaux », est en forte progression ces quinze dernières années. Elle représente 1/3 du commerce pour le continent. De ce tiers de commerce, la Chine représente à peu près la moitié. L'autre moitié est constituée de six/sept pays. Quant aux 2/3 restants, ils sont encore faits avec les pays occidentaux, au premier rang desquels se trouve l'Union européenne. Le continent africain se normalise. Il s'ouvre à de nouveaux partenaires. Il négocie, il collabore, il échange avec le reste du monde. La relation privilégiée « Europe-Afrique » s'est estompée avec le temps. L'Europe n'aurait pas su anticiper le tournant des années 1990.

### ▪ **Tensions sociales et prix des matières premières**

Depuis une dizaine d'années, le continent africain connaît une accalmie affirme Henri-Bernard Lecomte-Solignac. Les tensions civiles sont à la baisse, selon un indicateur qui prend en compte le nombre de manifestations, de blessés dans la répression, d'opposants emprisonnés, de journalistes arrêtés, etc.

La vraie crise en Afrique n'est pas à mettre en relation avec les problèmes économiques mondiaux et la faillite de *Lehman Brothers*, mais avec la hausse des matières premières (produits alimentaires, carburants,...). Cette crise a durement touché une majorité des ménages africains. Le ralentissement des pays de l'OCDE suite à la crise financière a eu pour effet d'adoucir la crise provoquée par la hausse des matières premières. Pourquoi ? Tout simplement parce que, tout d'un coup, la tension inflationniste a été soulagée. Nous avons vu « grâce » à notre crise économique s'alléger le fardeau de l'inflation sur les ménages en Afrique. Les mêmes causes produisant les mêmes effets. On voit repartir à la hausse les prix des produits alimentaires, les prix des carburants avec de nouveaux un impact particulièrement difficile sur les ménages.

Ce qu'il va falloir regarder aujourd'hui, ce sont ces tensions civiles. Elles ont tendance à suivre une courbe qui n'est pas la même que celle qu'on mesure en termes d'indicateur économique classique. Nous allons avoir des situations fragiles dans tout le continent. Il y a déjà eu des manifestations contre la vie chère au Sénégal et au Cameroun... Et la population fait un lien rapide entre cette vie chère et la corruption dans les gouvernements. De là à renverser un système étatique... Il va donc falloir regarder cet indicateur de très près sur tout le continent et pas seulement en Afrique du Nord.

### ▪ **Vers un nouveau mode de coopération ?**

#### - **L'avenir est une politique d'État à État ?**

Le vieux continent a de plus en plus de politiques négociées entre États. Le système qui se met progressivement en place n'est pas forcément bon pour la cohérence des politiques communes et pour l'efficacité des politiques d'aide. Nous sommes cependant contraints d'inventer de nouveaux modes de coopération.

L'arrivée de concurrents, en tant que bailleurs de fond, est intéressante. Elle pose la question : « dans quoi suis-je bon ? », « où est mon avantage comparatif ? ». Aujourd'hui, certains pays africains ne savent pas comment gérer de manière coordonnée leurs excédents financiers. Il y a certainement de nouveaux modes de coopération à inventer. Ils permettraient de solidifier le socle de la dépense publique dans ces pays-là. L'Europe aurait certainement quelque chose à apporter.

- **Le problème de l'intégration régionale**

Jean Coussy l'a très bien démontré. Une intégration régionale ne peut pas se faire partout pareil. Il ne suffit pas de faire une intégration commerciale et d'avoir des critères de convergence avec des politiques communes (agricoles ou autres). Une approche plus pragmatique par les infrastructures transfrontalières pourrait être préférable. L'Europe aurait un rôle énorme à jouer, pas seulement dans sa relation bilatérale, mais au niveau de l'amélioration de sa relation multilatérale avec l'Afrique.

- **Le problème de la fiscalité**

Pour qu'un pays se développe, l'aide extérieure ne suffit pas. Le pays doit être capable de mobiliser ses propres ressources et de maîtriser sa fiscalité. Or, les administrations fiscales n'arriveront pas à faire mieux leur travail tant que les mécanismes au niveau mondial facilitent et encouragent l'évasion fiscale par les entreprises multinationales, y compris celle qui viennent d'Europe. Elles encouragent également l'évasion fiscale et la fuite des capitaux issus de la corruption dans les pays avec lesquels on travaille.

▪ **Mot d'ordre : pragmatisme**

Henri-Bernard Lecomte-Solignac a terminé cette conférence-débat en parlant des valeurs. Il faut accepter le fait qu'il y ait parfois une difficulté à concilier les valeurs de l'Europe avec le continent africain. « *Est-ce que l'on croit dans la démocratie ? dans les droits de l'Homme ? dans le développement ? Oui, bien sûr !* » Mais le temps du développement n'est pas forcément celui de la démocratie.

Il faut que l'Europe assume ces valeurs, défende les sociétés civiles avec lesquelles elle collabore, et ce tout en ayant une approche plus pragmatique sur un certain nombre d'actions concernant le développement économique.

Compte-rendu réalisé par :

*Pierre-Yves CASTAGNAC et Sarah ZERROUKI*