

LES RELATION EUROPE-AFRIQUE :
PERSPECTIVES D'UN PARTENARIAT RENOVE
Conférencier : Raoul Donge, Administrateur du CRAOM,
Bruxelles le 27/01/2023

BREF RAPPEL

L'Europe et l'Afrique forment deux continents liés par l'histoire et par la géographie. Leur lien historique remonte à l'antiquité, tandis que sur le plan géographique, seul le détroit de Gibraltar large de 14 km sépare les deux continents.

Sur le plan démographique, l'Afrique comptait en 2022 plus d'un milliard et demi d'habitants. Cette population est estimée à totalisé 2 milliards à l'horizon 2050. De son côté l'Europe des 27 comptait à la même période de 447 millions d'Habitants.

A proximité des deux continents, basée sur leur histoire commune a également facilité et privilégié leur destin commun, au point d'en favoriser, au fil des temps, une alliance devenue indispensable au plan à la fois politique, économique, ainsi que dans le domaine des échanges commerciaux et des investissements. C'est dire que le partenariat Afrique-Europe que nous examinons à travers la présente conférence, ainsi que les perspectives qui s'offrent à ces deux continents font souvent dire à leurs dirigeants qu'il s'agit de deux continents, mais d'une seule vision pour un avenir partagé.

Cela étant, et avant d'entrer dans le vif du sujet, établissons d'emblée quelques repères indispensables qui caractérisent la coopération entre l'Europe et l'Afrique. Celle-ci s'inscrit dans des nombreux domaines et dans plusieurs cadres, soutenus par divers instruments qui activent cette coopération.

Les principaux domaines de coopération entre l'Europe et l'Afrique tels qu'ils ont été définis lors du 6ème Sommet Europe-Afrique au mois de février 2022 à Bruxelles se résument comme suit :

- Le commerce ;
- Le développement ;
- La sécurité ;
- Les migrations ; et
- La procédure de consultation

En ce qui concerne les cadres de coopération Europe-Afrique, ils sont restés les mêmes que ceux arrêté depuis le début de la coopération euro-africaine, à la savoir les conventions de Yaoundé et de Lomé, et l'accorde de Cotonou auxquels va s'ajouter le nouvel accord post-Cotonou ou accord de Samoa, en processus de ratification.

S'agissant enfin des instruments mis en place par le nouvel accord en vue d'activer cette coopération, l'on est passé du Fonds européen de développement (FED) des conventions de Yaoundé et de Lomé, ainsi que l'accord de Cotonou, à un **nouvel instrument dit de voisinage, de développement et de coopération internationale - Europe mondiale (INDICI)**. NDICI, qui a remplacé le FED à partir de 2021 bénéficiera d'une enveloppe financière totale d'environ 79,5 milliards d'euros.

Tels sont les éléments de quintessence de rénovation de la nouvelle coopération entre l'Europe et l'Afrique post Cotonou.

Examinons à présent un plus en détail les différentes étapes qui ont jalonné la coopération entre l'Europe et l'Afrique depuis les indépendances des années 1960.

1. Du côté de l'Union européenne :

Nous citerons principalement le Traité de Rome créant la Communauté Economique européenne (CEE) en 1957 et l'Acte unique instituant l'Union européenne par le Traité de Maastricht de 1992

2. Du côté Afrique :

De la décolonisation à la création successivement de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à Addis-Abeba en 1963 et de l'Union Africaine (UA) à Durban, en 2002.

3. GENESE DU PARTENARIAT EUROPE-AFRIQUE :

Il s'agit des conventions de Yaoundé I et II 1963-1969, de celles de Lomé I à Lomé IV 1975-1990 et l'accord de de Cotonou de 2000-2020, avant la négociation et la signature du nouvel accord post-Cotonou, ouvrant la voie à un nouveau partenariat rénové entre l'Union européenne et les membres de l'Organisation des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) anciennement Groupe des Etats ACP.

I. Evolution des relations Europe-Afrique de Yaoundé, Lomé et à Cotonou.

A. Conventions de Yaoundé (I et II)

Intervenues dans la foulée des indépendances, les deux conventions de Yaoundé ont amorcé le long processus des différents accords qui ont jalonné la coopération euro-africaine.

La première Convention de Yaoundé conclue en 1963 entre l'Europe des six pays, formant la Communauté Economique Européenne, issue du Traité de Rome de 1957, et les 18 Etats africains et malgache associés (les EAMA) n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juin 1964.

Cette première convention, intervenant après les indépendances de ces 18 Etats africains sub-sahariens et malgache a concerné principalement l'aménagement des rapports commerciaux par la suppression des droits de douane et des pratiques restrictives des produits provenant desdits Etats, anciennement colonies, tandis que ces derniers, aux économies encore fragiles, se sont engagés à n'ouvrir que progressivement leurs marchés, la Partie IV du GATT (OMC) les y autorisant.

En plus de ces arrangements commerciaux la CEE mettait en place un Fonds européen de développement (FED) de 730 millions de dollars sur cinq ans, sous forme de dons, destinés à financer plus spécifiquement des projets d'aménagement infrastructurels, la production agricole exportable et les investissements sociaux et culturels, ainsi que des opérations de coopération technique présentés ces pays. Ils étaient à leur tour complétés par des prêts à des taux bonifiés de la Banque européenne d'investissement (BEI),

La convention de Yaoundé signée pour cinq ans a été reconduite par Yaoundé II en 1969. Celle-ci connaîtra avant son terme les changements suivants :

- l'intégration dès 1970 de l'Ile Maurice ;
 - l'adhésion du Royaume Uni à la CEE en 1973 ; et
 - celle de 20 Etats du Commonwealth situés en Afrique parmi lesquels le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, et ceux des Caraïbes et du Pacifique, leur garantissant un traitement égal à celui des EAMA.
- A la fin de Yaoundé II en 1975, s'ouvre l'ère des accords de Lomé.

B. Les Conventions de Lomé. (Lomé I à Lomé IV)

Lancées en juillet 1973, les négociations de Lomé ont abouti en février 1975 par la conclusion de la première convention ACP-CEE de Lomé entre les 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européen composée depuis de 9 membres. Conclue au début pour une durée de cinq ans, Cet accord finira par être renouvelé successivement en Lomé II (1980), Lomé III (1985), et Lomé IV (1990-2000).

Préalablement à la signature du premier accord de Lomé, les pays africains membres de l'ancienne convention de Yaoundé négocient et concluent en 1975 avec les 9 Etats des Caraïbes et du Pacifique « l'accord dit de Georgetown » qui constituera en quelque sorte l'acte fondateur du Groupe ACP.

C. Accord de Cotonou (2000-2020)

Aux quatre conventions de Lomé vont se succéder l'Accords de Cotonou qui aura une durée de vingt ans, de 2000 à 2020.

Tel est, résumé, ce qu'a été l'évolution des relations Europe-Afrique au cours des 60 dernières années.

D. Apports des différents conventions et accord UE-Afrique

Avant d'entamer la seconde partie de notre exposé et nous pencher sur les perspectives du partenariat Europe-Afrique rénové, examinons très rapidement l'essentiel de ce qu'ont été les apports essentiels de la coopération entre l'Europe et l'Afrique au cours de cette période.

S'agissant des conventions de Yaoundé et de Lomé (1963-2000) et de Cotonou 2000-2020 :

Engagée dès le début des années 1960, lors des indépendances des pays africains

Le livre vert établi par la Commission européenne sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle, avant les négociations de l'accord de Cotonou, a relevé un certain nombre de constats qui mettaient davantage l'accent sur la croissance économique, la coopération au développement et le rôle prédominant des partenaires européens à travers le FED. Voici les 3 points essentiels de ce constat :

- Le principe de partenariat n'a pas atteint l'objectif escompté,
- L'impact des préférences commerciales s'est montré dans l'ensemble peu concluant ; et
- Au niveau de la pratique de la coopération, les instruments de la coopération, le FED, ont eu tendance à dominer les politiques plutôt que de les servir.

Tirant les leçons de ce constat, les négociations pour l'Accord de Cotonou y ont apporté quelques innovations parmi lesquelles **la notion de partenariat** en remplacement de celui de convention d'aide à la coopération, **et la notion de dialogue politique** couvrant toutes les facettes du partenariat.

En second lieu, en matière de préférences commerciales, le concept de préférences **réciproques et progressives est apparu pour répondre aux exigences des accords de Marrakech créant l'OMC**, dont les mécanismes de règlement des différends, risquaient de mettre en question le maintien des régimes préférentiels différenciés et non réciproques qui existaient entre l'Europe et les ACP pendant les conventions de Yaoundé et de Lomé. Est alors apparu le concept des Accords de partenariat économique (APE). Conséquemment, cela a donné lieu à la suppression des mécanismes de compensation des pertes des recettes d'exportation des produits agricoles et miniers, **le Stabex et le Sysmin**.

Enfin, s'agissant de la coopération financière, plus spécifiquement du FED, les montants alloués à chaque Etat ou région sont devenus à titre indicatif et flexible, avec des paliers.

En plus de ces trois modifications fondamentales par rapport aux conventions de Yaoundé et de Lomé, l'accord de Cotonou a également apporté de nouveaux changements fondamentaux en consacrant le passage d'une coopération principalement dédiée aux aspects économiques et sociaux du développement comme nous l'avons souligné plus haut, à un partenariat plus global intégrant en plus la dimension politique sous toutes ces facettes : le dialogue politique, les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques.

Concluons provisoirement cette première partie avant d'évoquer le Partenariat rénové Europe-Afrique ou le nouvel Accord dit de Samoa

Ainsi que nous venons de l'examiner brièvement, les rapports de coopération entre l'Afrique et l'Union européenne se sont caractérisés pendant les soixante dernières années par une série de conventions et d'accords de coopération et d'aide économique, commerciale, financière et technique avant, d'y incorporer pendant les 20 dernières années de l'accord de Cotonou, la dimension de dialogue politique sous toutes les facettes. Ce dialogue organisé périodiquement au niveau des conseils des ministres conjoints ACP-UE pour évaluer la mise en œuvre de leurs relations et, sous la forme des Sommets des Chefs d'Etat et de gouvernement « Union Africaine-Union européenne » depuis l'année 2000, pour les questions de coopération Europe-Afrique, ont fait, en quelque sorte, évoluer et améliorer le dialogue inter-organisations et inter-états.

S'agissant des flux financiers qui ont soutenu cette coopération au cours de cette période, nous avons relevé, en ce qui concerne les fonds FED dont le Traité de Rome avait prévu la création en vue d'accorder une assistance technique et financière, dans un premier temps, aux pays africains avec lesquels certains Etats membres avaient des liens historiques, les montants alloués ont varié d'une convention ou d'un accord à l'autre, en fonction de l'importance des programmes et des projets ayant fait l'objet des programmes indicatifs nationaux et régionaux.

A titre d'exemple, le volume financier des 4 conventions de Lomé de 1975 à 2000, soit une période de 25 ans pour les 79 pays ACP, a évolué de 3 milliards d'écus (ou dollars) pour Lomé I, à 4,5 milliards pour Lomé II, à 7,4 milliards pour Lomé III et à 10,8 milliards pour Lomé IV. A ces montants, il convient d'ajouter ceux provenant de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) sur ses ressources propres et à titre de prêts bonifiés, dont le volume a totalisé sur la période 1,2 milliards.

De leur côté, les Etats africains ont également réalisé des progrès indéniables vers le panafricanisme. De l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 1963, ils ont évolué vers l'Union Africaine (UA) en 2002, se présentant désormais comme partenaire majeur des affaires mondiales. Ils ont également progressé dans le renforcement de l'intégration économique régionale, mettant en place une zone continentale de libre-échange (ZCLE). Ils ont enfin adopté un plan à long terme de transformation du continent sous l'appellation de l'**Agenda 2063**, ayant comme objectif des programmes et initiatives clés pour accélérer la croissance économique et le développement de l'Afrique à l'horizon 2063

II. Partenariat rénové Europe-Afrique ou l'Après Cotonou

A. Le Nouvel Accord de Partenariat UE-OEACP ou Accord de Samoa

De 2000 à 2020, l'accord de partenariat de Cotonou ACP-UE a constitué le cadre qui a régi l'essentiel des relations entre l'Union européenne et les 79 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Pour progresser dans leur coopération et innover, tenant compte des enseignements fournis d'une part par le Livre vert et, d'autre part, par l'évolution du Monde et des nouvelles exigences de l'économie internationale depuis la chute du mur de Berlin et la création de l'OMC ayant succédé au GATT, les parties prenantes ont convenu de négocier un nouvel accord modernisé pour renforcer leurs relations et y refléter les nouvelles ambitions découlant des nouveaux besoins et défis émergents.

C'est dans ce contexte que les négociations relatives à un Nouvel Accord de Partenariat UE-ACP ont débuté en septembre 2018. Il a été paraphé le 15 avril 2021 par les négociateurs ou plénipotentiaires des deux parties prenantes. Ce nouvel accord s'articule autour d'un socle commun au niveau des membres de l'OEACP, la nouvelle appellation des ACP, et de trois protocoles régionaux pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, l'accent étant mis sur les besoins spécifiques des régions

L'objectif général demeure « **un partenariat politique ambitieux et renforcé qui ouvre de nouvelles dynamiques et aille au-delà de la coopération au développement traditionnelle** ». Dans ce contexte, dit le texte, chaque région de l'Organisation des Etats ACP (OEACP) se verra confier des responsabilités au niveau local, national, régional et international.

Les objectifs spécifiques du nouvel accord, en plus de ceux déjà existants dans l'accord de Cotonou se déclinent comme suit :

1. promouvoir, protéger et garantir les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'état de droit et la bonne gouvernance, en accordant une attention particulière à l'égalité entre les hommes et les femmes ;
2. bâtir des Etats et des sociétés pacifiques et résilients, en faisant face aux menaces actuelles et émergentes pour la paix et la sécurité ;
3. favoriser le développement humain et social, et notamment éradiquer la pauvreté et combattre les inégalités, en veillant à ce que chaque citoyen vive dignement et à ce que personne ne soit laissé de côté, en accordant une attention particulière aux femmes et aux filles ;
4. mobiliser l'investissement, soutenir les échanges commerciaux et encourager le développement du secteur privé afin de parvenir à une croissance durable et des ressources naturelles ;
5. Lutter contre le changement climatique, protéger l'environnement et garantir une gestion durable des ressources naturelles ; et 6. mettre en œuvre une approche globale et équilibrée de la migration.

Vu sous cet angle, le nouvel accord post-Cotonou ou de Samoa répond aux exigences formulées par les deux parties, **celles de rénover leur partenariat** en prenant dûment en compte, **du côté européen**, les directives relatives à la stratégie de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (PESC) et, **pour l'Afrique**, l'inclusion dans le nouvel accord des objectifs de l'Agenda 2063, ainsi que le rôle accru dévolu aux des groupements économiques régionaux dans la mise en œuvre du nouvel accord.

Dans ce contexte, **Trois protocoles régionaux** (Afrique, Caraïbes et Pacifique) sont prévus entre les pays de chaque région et l'Union européenne respectivement. Chaque région disposera de sa structure institutionnelle pour piloter son protocole.

Pour ce qui est du Protocole concernant l'Afrique, parmi les priorités qui y sont reprises, citons les principales suivantes :

- Croissance et développement économiques inclusifs et durables ;
- Droits de l'homme, démocratie, et gouvernance ;
- Migration et mobilité ;
- Environnement, gestion des ressources naturelles et changement climatique.

Le socle commun de l'accord vise, entre autres, la coopération sur les questions économiques et commerciales, **la poursuite de la mise en œuvre des accords de partenariat économique (APE)**, la facilitation des échanges et des investissements, la réduction des obstacles au commerce, l'amélioration des marchés publics, la stimulation du développement du secteur privé et la création d'emplois, la prise dûment en compte des objectifs de développement durable du programme des Nations Unies (ODD) à l'horizon 2030, etc.

B. Mise en œuvre et perspectives

Dans un monde devenu multipolaire avec l'émergence des nouveaux acteurs tout aussi importants tels que la Chine, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, le Japon, l'Inde, le Brésil etc., pour lesquels l'attrait pour l'Afrique ne cesse de croître, l'Europe devrait user de son avantage comparatif historique et géographique pour reprendre et renforcer sa coopération avec son continent voisin. Plusieurs facteurs peuvent être mis en évidence pour justifier la valeur ajoutée du partenariat Afrique-Europe. L'Afrique représente un enjeu majeur pour l'Europe, non pas seulement du fait de ses marchés et de ses matières premières et de ses ressources démographiques, mais également des risques sécuritaires, environnementaux qui concernent le Sahel, la Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale.

Par ailleurs, si l'Union africaine est considérée comme le principal interlocuteur de l'Union européenne, les Etats africains et leurs communautés et groupements économiques régionaux, ainsi que leur secteur privé émergent, leurs sociétés civiles et leurs diasporas auront un rôle crucial à jouer en vue de la réussite de ce nouvel accord, en tant qu'acteurs incontournables du nouveau partenariat stratégique et rénové. L'Union africaine les considère dans tous les cas comme les piliers indispensables de l'intégration économique du continent.

Dans ce contexte, les futures relations Union européenne et Afrique devront, dans **une perspective d'un avenir partagé, revu et rénové**, proposer à l'Afrique un processus de relations équilibrées à l'horizon proche, encourager et soutenir les actions du secteur privé, de la société civile et des diasporas, pour arrimer avec succès le continent africain à la mondialisation, au développement et à la croissance.

D'où, le rôle éminemment important et crucial du nouvel instrument financier de voisinage, de développement et de coopération internationale - Europe mondiale (INDICI) qui a remplacé le FED, et totalisé environ 80 milliards d'euros pour la période allant de 2021 à 2027.

Ainsi donc pourront naître des nouvelles relations Europe-Afrique rénovées, fondées le dialogue, le respect mutuel et une véritable communauté d'intérêts mutuels.



Raoul DONGE

Ancien Ambassadeur, Administrateur du CRAOM

Brève bibliographie :

- Convention de Yaoundé I et II ;
- Bilan de la Convention de Yaoundé et perspectives d'avenir ;
- Convention de Lomé I à IV ;
- Livre vert sur les relations ACP-UE à l'aube du 21^{ème} siècle ;
- Accord de partenariat de Cotonou ;
- Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus »
- Le consensus européen pour le développement ;
- Afrique-Europe : l'indispensable alliance ;
- Compendium des stratégies de coopération au développement ;
- Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique ;
- Stratégie conjointe Afrique-UE, Lisbonne + 1 : quelles avancées pour le partenariat Afrique-Europe ;
- Le partenariat Stratégique entre l'Afrique et l'Union européenne : investir dans les personnes, pour la prospérité et pour la paix ;
- Le partenariat Afrique-Europe : 2 Unions, 1 Vision ;
- Europe-Afrique : partenaires particuliers, Institut Montaigne ;
- Les relations ACP-UE, vues par les PECO ;
- Europe-Afrique : Quelles perspectives d'avenir, OCP Policy Paper ;
- La politique de développement de l'Union européenne : Un regard sur 50 ans de coopération internationale, Rapport ECDPM ;
- Les 6 Sommets UE-UA de 2000 à 2020 ;
- Feuille de route 2014-2017, 5^{ème} Sommet UE-Afrique ;
- Sixième Sommet UE-UA : une vision commune pour 2030 ;
- Un avenir partagé pour l'Europe et l'Afrique : mobiliser le secteur privé en faveur d'une croissance durable et inclusive, 5^{ème} Forum des Affaires UE-Afrique ;
- Relations Europe-Afrique : vers une stratégie globale renouvelée R. Donge ;
- Forum Partenariats euro-africains post-Cotonou : quels objectifs ? Quels instruments ? INEDAC ;
- The ACP-EU Partnership after 2020 ;
- Résultats des négociations de l'accord post-Cotonou, Conseil de l'Union européenne 9265/20 ;
- Le nouvel Accord OEACP-Union Européenne ou Accord de Samoa
- Union Africaine en bref ;
- Union Africaine et Agenda 2063 ;
- Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA), R. Donge ;
- GATT : Parti IV Commerce et développement, Article XXXVI