



* TOGETHER TOWARDS SUSTAINABILITY *

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ENTRE L'AFRIQUE ET L'EUROPE

Tirer parti des opportunités offertes pour réorienter le partenariat

Robert Kappel
Juillet 2020



→ Le document examine l'état actuel des relations économiques entre l'UE et l'Afrique ainsi que la communication conjointe de la Commission européenne « Vers une stratégie globale avec l'Afrique », en cette année charnière qu'est 2020.

→ La crise mondiale du coronavirus est venue éclipser le renouvellement du partenariat entre l'Union européenne et le continent africain. Pour le continent africain, les conséquences de la pandémie sont d'une portée telle qu'une refonte de la coopération économique entre l'Afrique et l'UE s'impose.

→ La *Stratégie globale* devra donc faire l'objet d'une refonte fondamentale, essentiellement afin de remédier aux relations asymétriques de dépendance et de pouvoir entre l'Afrique et l'Union européenne.

* TOGETHER TOWARDS SUSTAINABILITY *

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ENTRE L'AFRIQUE ET L'EUROPE

Tirer parti des opportunités offertes pour réorienter le partenariat

Dans ses relations avec le continent africain, l'Union européenne (UE) se heurte à des défis particuliers. Contre toute attente, les négociations entre les deux partenaires doivent à présent intégrer de nouveaux paramètres. La propagation mondiale de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) est à l'origine de crises économiques en Europe, en Chine et aux États-Unis, ainsi que sur le continent africain. Cette crise économique n'est pas sans effet sur les relations commerciales extérieures de l'UE avec l'Afrique. Prévu au mois d'octobre 2020, le Sommet entre l'UE et l'Union africaine (UA) passera dans l'ombre de la crise mondiale du coronavirus. Les institutions, tant européennes qu'africaines, estiment que la crise économique et sanitaire actuelle est plus grave que ne le fut la crise financière de 2008/2009. Pour le continent africain, les conséquences de cette crise sont d'une portée telle qu'une refonte de la coopération économique entre l'Afrique et l'UE s'impose.

L'UE et les pays africains négocient actuellement deux partenariats stratégiques majeurs. Il s'agit d'une part du document intitulé *Vers une stratégie globale avec l'Afrique*, présenté par la Commission européenne à des fins de négociation avec les pays africains, et d'autre part du processus qu'il est convenu d'appeler « post-Cotonou ». On ne sait pas encore à quel moment aboutiront les négociations entre les pays ACP (Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) et l'Union européenne ; initialement, l'accord de Cotonou devait être révisé à la mi-2020.

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES DE L'UE AVEC L'AFRIQUE

L'UE et les pays africains sont à différents niveaux de développement économique, les pays de l'UE affichant un PIB plus de dix fois supérieur à celui de l'Afrique subsaharienne. Le taux de croissance annuel moyen du PIB de l'Afrique au cours des 20 dernières années a été de 4,6 pour cent, mais la croissance a été inégale sur l'ensemble du continent africain. Le déclin du Nigeria et de l'Afrique du Sud se répercute sur la croissance économique moyenne du continent, qui accuse une baisse. D'autres pays comme l'Éthiopie ou le Rwanda, en revanche, affichent une croissance très forte. Bien que le revenu moyen par habitant soit en hausse depuis 15 ans, les tendances actuelles suggèrent que d'ici 2030, le continent comptera encore plus de 400 millions de pauvres. La plupart des pays africains ne convergent pas. Ces facteurs ont notamment pour conséquence que le problème du chômage ne peut se résoudre à travers une augmentation de la croissance économique, mais uniquement en centrant les mesures de politique économique sur le développement endogène. Ainsi seulement, les 20 millions d'emplois nécessaires chaque année pourront être créés.

Les exportations de l'Afrique sont restées en-deçà de trois pour cent du commerce mondial et dominées par des produits de base à faible valeur ajoutée. La piètre performance commerciale du continent est à la fois une conséquence et une cause de son faible niveau de développement persis-

tant. La croissance reste volatile, l'informalité est un phénomène généralisé, la plupart des entreprises sont de petite taille et informelles, les emplois de qualité sont rares et la productivité et la numérisation sont à la traîne par rapport aux autres régions.

L'UE est le principal partenaire de l'Afrique en matière d'échanges et d'investissements. En 2018, le total des échanges de biens entre les 27 États membres de l'UE et l'Afrique s'élevait à 235 milliards d'euros (soit 32 pour cent des échanges totaux de l'Afrique). Les relations commerciales entre l'UE et les pays africains, bien que très étroites, demeurent extrêmement asymétriques : près de 30 pour cent de toutes les exportations africaines sont destinées à l'UE, tandis que l'Afrique représente un marché relativement insignifiant pour celle-ci. La part des importations en provenance d'Europe a stagné à quelque 0,5 pour cent, selon la région d'Afrique concernée. En outre, la structure des exportations et des importations est inégale : l'Afrique exporte principalement des matières premières et des produits agricoles non transformés, tandis que les exportations de l'UE vers l'Afrique concernent essentiellement des capitaux et des biens de consommation. En 2017, le stock d'investissements directs étrangers (IDE) des 27 États membres de l'UE en Afrique s'élevait à 222 milliards d'euros, soit plus de cinq fois les stocks des États-Unis ou de la Chine, qui sont les deux autres grandes puissances mondiales. Les entreprises britanniques, françaises, néerlandaises et italiennes représentent les investisseurs les plus importants d'Europe sur le continent africain. Les IDE chinois ont augmenté de manière significative et se classent au quatrième rang en termes d'entrées de capitaux, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et la France. Cependant, le stock d'IDE chinois en Afrique, qui ne représente que cinq pour cent du volume total, reste faible par rapport à celui des pays européens.

COOPÉRATION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE : DE COTONOU VERS UNE STRATÉGIE GLOBALE AVEC L'AFRIQUE

Les relations entre l'Europe et l'Afrique se heurtent à de sérieux défis. L'objectif en 2020 est de transformer la coopération existante en un partenariat stratégique. Pour ce faire, des décisions fondamentales sont à prendre. Selon les dirigeants politiques de l'UE, 2020 sera une « année charnière » dans la relation entre l'Afrique et l'Union européenne. La Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a appelé à un « partenariat entre égaux », s'écartant de la traditionnelle relation donateur-bénéficiaire qui a longtemps caractérisé les relations UE-Afrique.

Ces dernières années, l'Union européenne et ses États membres ont mis au point bon nombre de nouvelles stratégies concernant l'Afrique. Avec l'Accord de Cotonou de 2000 et, en particulier, la Stratégie Commune Afrique-UE de 2007, les relations UE-Afrique ont commencé à évoluer progressivement. Quatre facteurs principaux sont à l'origine de cette évolution. Tout d'abord, l'approche stratégique de

la Chine en a fait un concurrent de premier plan pour l'UE en termes d'échanges et d'investissements. Il convient ensuite de mentionner la croissance économique relativement élevée dont bénéficiaient les pays africains depuis près de 15 ans maintenant. En troisième lieu, l'augmentation des migrations dans le sillage des crises et des conflits a elle aussi joué un rôle. Et enfin, la multiplication de nouvelles initiatives en Afrique, à l'instar de l'Agenda 2063 de l'Union africaine ou de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) en Afrique, adoptée en 2019, montre que les États africains tendent de plus en plus à mener des actions stratégiques et explorer les possibilités de coopération avec tous les acteurs.

Pendant de longues années, les pays africains et européens ont négocié ce qu'il était convenu d'appeler des Accords de partenariat économique (APE ; Economic Partnership Agreements, EPA), sans jamais parvenir à un accord global avec l'ensemble des régions africaines. L'APE avec les États d'Afrique orientale et australe et l'APE avec les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe sont les seuls accords commerciaux régionaux pleinement en vigueur à ce jour. Dans les quelques années qui ont suivi ces APE, les mesures visaient essentiellement à contenir l'émigration et l'exode. Face à l'influence croissante des puissances émergentes sur le continent, l'UE et ses États membres ont également commencé à réfléchir au rôle géostratégique de l'Europe sur le continent africain. Présentée par le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker en 2018, l'Alliance Afrique-Europe pour un investissement et des emplois durables (AEA, d'après son acronyme anglais) avait pour objectif de repositionner la coopération africaine. L'AEA reposait sur dix mesures, parmi lesquelles l'augmentation et la diversification des échanges entre l'UE et l'Afrique, le soutien à la ZLEC en renforçant l'aide pour le commerce (APC) et l'amélioration de la connectivité intra- et interrégionale. L'AEA a très rapidement disparu des discussions, mais elle est revenue à l'ordre du jour sous une forme un peu plus vague puisqu'elle a finalement été remplacée en mars 2020 par la Communication conjointe de la Commission européenne *Vers une stratégie globale avec l'Afrique* (CSA, d'après son acronyme anglais). Il est intéressant de noter que le document de l'AEA, axé sur l'économie, développe des idées bien plus claires au sujet de la coopération Afrique-Europe que la CSA.

ÉVALUATION DE LA CSA — « INVESTISSEMENTS ET EMPLOIS DURABLES »

La CSA de l'UE est un document stratégique qui synthétise les différents défis auxquels le continent africain est confronté. Ce faisant, les intérêts de l'UE apparaissent plus explicitement, et notamment : conception d'un modèle de croissance verte ; amélioration de l'environnement des entreprises et du climat d'investissement ; promotion de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, de la création d'emplois décents et de valeur ajoutée par des investissements durables ; maximisation des avantages de l'intégration économique régionale et des échanges commerciaux ; sécurité alimentaire et

développement rural ; et lutte contre le changement climatique.

La Commission européenne déclare en outre que la CSA est fondée sur cinq partenariats, parmi lesquels un partenariat pour une transition verte et l'accès à l'énergie ; un partenariat pour la transformation numérique et un partenariat pour une croissance et des emplois durables. De multiples aspects sont donc couverts ici, allant du recyclage, des chaînes de valeur durables et des systèmes alimentaires à la promotion des énergies renouvelables, la réduction des émissions, la protection des écosystèmes et la promotion de modèles d'urbanisation écologiques et durables. La CSA aspire à stimuler les échanges commerciaux et les investissements durables en Afrique, promouvoir des réformes visant à améliorer l'environnement des entreprises et le climat d'investissement, faciliter l'accès à une éducation de qualité, aux compétences, à la recherche, à l'innovation, à la santé et aux droits sociaux, et favoriser l'intégration économique. Ce faisant, la Commission européenne fait explicitement référence à l'AEA pour les investissements et les emplois durables, qui avait pour objectif de créer dix millions d'emplois sur cinq ans.

La CSA formule ses objectifs en vue du développement des opportunités économiques et de la création d'emplois décents en Afrique. Les actions proposées comprennent l'augmentation considérable des investissements durables d'un point de vue environnemental, social et financier et résilients face aux effets du changement climatique ainsi que la promotion des possibilités d'investissement en renforçant l'utilisation de mécanismes de financement innovants. Un autre aspect concerne l'intégration économique régionale et continentale, notamment à travers la ZLEC. La CSA entend également attirer les investisseurs en aidant les États africains à adopter des politiques et des réformes réglementaires qui améliorent l'environnement des entreprises et le climat d'investissement, sans négliger l'importance de la formation et des capacités de recherche et d'innovation, en particulier chez les femmes et les jeunes.

Bien que louables, ces objectifs apparaissent en fin de compte plutôt comme une sélection de mesures souhaitables, dont beaucoup ont déjà été mentionnées dans les nombreux documents de la Banque mondiale, du G20 (Pacte avec l'Afrique) et d'autres institutions. Cependant, plusieurs questions se posent manifestement à la lecture de la CSA : 1. En raison de l'absence de critères conceptuels ciblés, on ne comprend pas clairement par quelles voies la CSA entend contribuer à la réduction du chômage et de la pauvreté. Doit-on y parvenir en favorisant le développement agricole, la promotion industrielle, les pôles de compétitivité, les nouvelles entreprises (start-ups) ou les zones économiques spéciales. Le rôle de l'entrepreneuriat local et des entreprises étrangères n'est pas non plus analysé comme il se doit. La CSA reste plutôt vague à ce sujet. 2. Une seconde question se pose : quel rôle les institutions, y compris les institutions européennes-africaines communes, doivent-elles jouer ? Doivent-elles simplement servir à garantir un bon environnement d'affaires ou mettre en œuvre activement des mesures de soutien ciblées ? 3. La dernière question à aborder concerne les ressources finan-

cières que l'UE entend mettre à disposition afin d'atteindre les effets attendus sur l'emploi. Dès lors que l'objectif est de créer deux millions d'emplois supplémentaires chaque année, le financement constitue une composante tout aussi importante de ces mesures que leur qualité même.

Il apparaît que la Commission européenne est à l'origine de nombreux plans élaborés ces dernières années, qui, bien que faisant plutôt bonne impression sur le papier, montrent néanmoins des faiblesses évidentes du point de vue de leur mise en œuvre. Adopté en 2017, le Plan d'investissement extérieur (PIE) ne fait pas exception ici. En offrant aux investisseurs divers produits de partage des risques, y compris des subventions et des garanties, le PIE aspire à mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros de financements supplémentaires à l'horizon 2020. Le capital est complété par une assistance technique et un dialogue politique visant à créer un environnement favorable aux entreprises dans les pays africains. La Commission européenne a pleinement conscience du sous-financement chronique, de la part des institutions financières européennes de développement (IFED), dont souffrent les projets menés dans les pays africains pauvres et fragiles. Le manque de financement est particulièrement grave dans les pays à revenu faible et les États africains fragiles marqués une démographie complexe, une rapide dégradation de l'environnement, des marchés financiers naissants et des institutions faibles.

Le PIE comporte deux composantes importantes : (1) un mécanisme de garantie pour les institutions financières de développement européennes et non européennes et les investisseurs privés ; et (2) une approche unique du soutien à l'investissement fondée sur « trois piliers », qui complète les outils financiers (pilier 1) par une assistance technique non financière visant à constituer une réserve de projets (pilier 2) et à améliorer l'environnement des entreprises dans les pays partenaires à travers le dialogue politique (pilier 3). Le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), qui est le bras financier du PIE, comprend un fonds de garantie et des mécanismes de financement mixte.

Le PIE cherche à encourager le financement privé, à mettre l'accent sur l'emploi et la croissance, à atteindre les plus pauvres et les plus vulnérables, à améliorer le climat d'investissement, à encourager l'innovation et à démontrer son impact pour favoriser une croissance et un développement économique et social durables et inclusifs. Par ailleurs, le PIE aspire également à créer des emplois décents, à éradiquer la pauvreté et à encourager l'entrepreneuriat. Les objectifs visés par le PIE rejoignent partiellement ceux de la Stratégie actuelle de l'UE à l'égard de l'Afrique. Le PIE jouit d'un haut niveau de financement – une caractéristique qui, à elle seule, pourrait fondamentalement modifier la coopération avec l'Afrique. Certains projets, par exemple, tels que le Programme *Women in Business*, *Boost Africa*, *Climate Investor One*, le Programme de développement pour des villes résilientes (RECIDE) et le Fonds *Sanad*, ont été lancés avec des budgets de plusieurs millions d'euros aux fins de soutenir les PME. Ces mesures coïncident avec les concepts de la Banque mondiale ou du G20. Il convient toutefois de préciser que le développement de l'Afrique exige non seulement une mobilisation accrue de

moyens financiers et une amélioration de l'environnement économique, mais aussi une politique proactive.

Face au défi posé par la pandémie de COVID-19, un important réajustement des mesures s'impose. En effet, la situation sociale et économique de l'Afrique s'est considérablement détériorée, notamment sous l'effet des crises économiques qui sévissent au sein de l'UE, en Chine et aux États-Unis. La crise en Afrique est également révélatrice des insuffisances de la coopération passée entre l'Europe et l'Afrique. Par ailleurs, elle met en lumière le poids de l'immense responsabilité qui pèse sur l'Afrique.

Le processus de réajustement des mesures de la CSA doit avant tout prendre en compte les éléments suivants : 1. Les IDE en provenance d'Europe doivent être à forte intensité d'emploi et garantir un travail décent. Ils doivent du reste renforcer le lien avec les entreprises locales. 2. La transformation verte devrait être une composante essentielle de la CSA et du PIE.

À cet égard, une refonte du PIE et de la CSA s'impose. Le fait de réajuster ainsi les deux concepts offrirait une base de négociation plus viable avec les États africains.

INCIDENCES DE LA PANDÉMIE DE COVID-19 SUR LES ÉCONOMIES AFRICAINES ET IMPLICATIONS POUR LA COOPÉRATION DE L'UE AVEC L'AFRIQUE

Dans l'ensemble des économies africaines, la pandémie et la récession mondiale n'épargnent aucun secteur. Il y a un an, le rapport *Africa's Pulse* de la Banque mondiale prévoyait une croissance des économies subsahariennes de près de 2,8 pour cent en 2019 et 2020. Mais aujourd'hui, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) s'attend à un recul significatif de la croissance des économies africaines, qui pourrait passer de 3,2 pour cent à 1,8 pour cent en 2020, soit une valeur inférieure à la croissance démographique. En fonction de la durée de la pandémie et des mesures politiques connexes, la situation socio-économique est elle aussi appelée à se détériorer dans une plus ou moins grande mesure. Dans le cas le plus défavorable, l'Afrique sera confrontée à une croissance négative de moins quatre pour cent (voire moins cinq pour cent).

L'OIT (Organisation internationale du Travail) prévoit une perte de 19 à 22 millions d'emplois, ce qui s'avère particulièrement inquiétant dès lors qu'à peine 18 pour cent des travailleuses et travailleurs africains sont couverts par des régimes de protection sociale. La CEA estime en outre que l'incidence sur les économies africaines entraînera le basculement de plusieurs millions de personnes – jusqu'à 110 millions – dans la pauvreté (c'est-à-dire vivant avec moins de 1,90 dollar par jour), soit une augmentation de 25 pour cent, ce qui annihilerait les progrès réalisés depuis de longues années en faveur de la réduction de la pauvreté. La situation est d'autant plus aggravée que 17 pour cent des ménages touchés par la COVID-19 en Afrique se retrouveront au moins temporairement en situation de pauvreté. Les tra-

vailleurs informels courent un plus grand risque à cet égard. Et des millions d'emplois féminins ont déjà disparu.

Sous l'effet des changements induits par la pandémie, l'activité économique nationale a ralenti et des barrières commerciales ont été instaurées. La demande de matières premières et de produits agricoles a considérablement diminué. Le tourisme est au point mort. La situation de crise qui prévaut actuellement en Europe, aux États-Unis et en Chine affecte le développement économique de l'Afrique de diverses façons : l'impact se fait sentir en ce qui concerne les exportations de pétrole, de vêtements, de fleurs, de fruits et légumes, de textiles, de thé, et le tourisme. Selon la Banque mondiale, la COVID-19 a entraîné un déclin des flux de financement étrangers et encouragé une plus grande fuite des capitaux depuis les pays africains. Les envois de fonds demeurent la plus importante source de financement extérieur en Afrique, avec 64 milliards de dollars É.-U. en 2015. Mais eux aussi sont appelés à diminuer considérablement. Les pays à revenu faible et fragiles seront durement touchés, car ils sont nombreux à dépendre de cette source de financement. La crise mondiale se répercute également sur les recettes fiscales de l'Afrique. Le confinement et la crise économique menacent la sécurité alimentaire en entravant l'accès à la nourriture et en réduisant plus avant la production agricole. Les confinements liés au coronavirus vont également ralentir les travaux d'infrastructure et de construction, et nombre d'entreprises naissantes prometteuses et de petites et moyennes entreprises implantées sur le continent africain seront confrontées à des fermetures et à des pertes d'emplois.

MESURES REQUISES POUR UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE. ACTIONS RECOMMANDÉES

Causés ou exacerbés par la pandémie, les défis majeurs auxquels se heurte le continent africain amènent à se demander comment structurer un futur partenariat et comment une telle démarche pourra contribuer à la croissance et au changement structurel, au développement industriel et agricole, à la diversification économique, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté. Les mesures envisagées par l'AEA et par la CSA sont-elles appropriées pour relever les défis et contribuer à un développement inclusif et durable ?

Force est de constater que les investissements européens sur le continent africain diminuent et que les échanges entre l'UE et l'Afrique se sont effondrés. Les capitaux européens se sont retirés d'Afrique. Les fonds transférés en Afrique par des Africains installés en Europe ont également chuté, ce qui signifie que la situation de l'emploi en Afrique est appelée à se détériorer encore davantage. Au vu de ces défis, nous devons nous interroger sur l'ampleur de la refonte à opérer concernant les mesures envisagées dans la CSA. Pour remédier au problème, un changement de direction fondamental s'impose.

L'Europe doit trouver le courage d'adopter une politique africaine essentiellement nouvelle, qui se veut également critique des programmes mis en œuvre depuis l'Accord de

Cotonou de 2000. Il est urgent d'amorcer un changement de cap. En engageant un tel changement, il est essentiel de tenir compte des aspects suivants : a) les pays africains subissent une transformation majeure ; b) les pays africains et leurs institutions poursuivent un programme qui leur est propre ; c) la dynamique sur le continent et les changements de pouvoir mondiaux sont reconnus ; et d) l'ère de la coopération post-coloniale est révolue.

En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement de flux financiers. Il n'est pas uniquement question de restructurer les échanges commerciaux, ni de résoudre les crises et les pandémies, ou d'assurer une bonne gouvernance et la qualité des institutions. Il s'agit d'un changement fondamental d'orientation, auquel le Pacte de coopération Afrique-UE doit contribuer. Il devrait d'une part faciliter la mise en œuvre conjointe des décisions multilatérales (comme le prévoit également l'AEA) et, d'autre part, contribuer à équilibrer les intérêts respectifs. Il s'agit à présent d'emprunter une voie différente, c'est-à-dire de mettre fin à la dépendance traditionnelle entre l'Europe et l'Afrique, au-delà des dispositifs axés sur l'aide. L'Europe est appelée à anticiper la grande transformation du continent africain. Si elle y parvient, elle pourra continuer de jouer un rôle majeur. Toutefois, ce rôle ne doit plus être caractérisé par la domination et l'asymétrie. Une participation européenne réussie serait du reste clairement distincte de l'action géostratégique menée par les États-Unis, la Chine, la Russie et d'autres pays émergents.

LA LUTTE CONTRE LA PANDÉMIE

L'UE et ses États membres sont à l'origine de diverses initiatives visant à aider l'Afrique à faire face à la flambée de coronavirus. Il s'agit de mesures d'aide immédiates, telles que l'achat de tests et d'équipement de laboratoire, mais aussi de mesures de prévention des pandémies à plus long terme reposant sur le développement d'une infrastructure de laboratoire, le financement de mesures de formation, des campagnes d'information et des plans nationaux d'intervention en cas de pandémie. Il est essentiel d'apporter un soutien aux systèmes de santé africains afin de leur permettre de relever les défis sans précédent du coronavirus. La pandémie mondiale pourrait ajouter à la crise économique et sociale actuelle. Toutefois, le soutien envisagé doit également s'inscrire dans une perspective à plus long terme en contribuant à renforcer le secteur de la santé publique.

UNE NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE

Il convient de mettre au point une politique agricole commune en coopération avec les pays africains, impliquant les principaux acteurs africains et européens. Cette politique devrait notamment comprendre des mesures visant à assurer la « sécurité alimentaire ».

Le secteur agricole européen est supérieur à l'agriculture africaine à tous égards, du fait de sa productivité extrêmement élevée et des milliards de subventions dont il bénéficie. La

politique agricole commune de l'UE (PAC) repose sur le mécanisme des exportations et des importations : si l'UE, en tant que premier exportateur mondial de produits agricoles, augmente ses exportations, une baisse des prix s'observe sur le marché mondial. Cette baisse de prix peut également intervenir dans les pays en développement et ainsi nuire à leur compétitivité et supplanter les produits locaux. L'UE est devenue le premier exportateur de denrées alimentaires au monde, notamment en raison du niveau élevé de rémunération dont jouissent les agriculteurs. Les agriculteurs africains se trouvent dans une situation de désavantage concurrentiel manifeste à tous les égards. En outre, les obstacles non tarifaires qui restreignent le commerce de l'UE (ainsi que d'autres pays de l'OCDE et de la Chine) et les coûts élevés du commerce et du transport exercent une contrainte sur les exportations agricoles africaines. Ces deux aspects expliquent la forte dépendance de l'Afrique à l'égard des importations de produits alimentaires, installée de longue date. C'est pourquoi il est essentiel que les questions commerciales et agricoles soient débattues conjointement au cours des prochaines négociations UE-Afrique. L'objectif ultime doit être de veiller à ne pas désavantager encore plus l'agriculture africaine. La Commission européenne devrait accélérer les plans visant à éliminer les subventions agricoles néfastes de l'UE.

SOUTENIR LES PROCESSUS DE TRANSFORMATION

Une politique proactive doit être mise en place aux fins d'assurer la transformation économique et sociale. Il est absolument déterminant de créer des emplois plus productifs au profit de la population africaine qui connaît une croissance rapide. Les investissements dans les agglomérations urbaines peuvent être un important moteur de transformation structurelle. Dans les villes, notamment, les acteurs du secteur informel sont essentiels à la survie de la majorité de la population.

Nombre de pays africains poursuivent des changements structurels fondés sur des concepts industriels. Pour assurer une croissance inclusive, il conviendrait de privilégier des politiques destinées à approfondir la complémentarité entre le développement des infrastructures et les investissements étrangers et nationaux. En outre, l'agriculture et les petites et moyennes entreprises (PME) devraient être au centre de la coopération stratégique, car c'est ici que des millions d'emplois seront créés demain. La modernisation de l'agriculture peut induire une croissance à forte intensité d'emploi et améliorer l'approvisionnement alimentaire. L'élimination des obstacles à l'accès des PME au marché peut stimuler la croissance économique et, ce faisant, faire progresser l'emploi et les salaires.

COMBINER LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS ET L'ENTREPRENEURIAT LOCAL

Les IDE ont le potentiel de promouvoir le développement économique de l'Afrique, à condition de ne pas concerner uniquement l'exploitation des matières premières. Les investissements dans l'agriculture et dans l'industrie manufacturière,

mais aussi dans le secteur des services, peuvent contribuer à la création d'emplois hautement qualifiés et au transfert de connaissances et de technologies et ainsi stimuler la productivité de l'Afrique. Les grandes et moyennes entreprises africaines se développent, mais lentement ; elles ne sont donc guère en mesure de porter à elles seules la transformation du continent. Les IDE peuvent permettre des économies d'échelle ainsi que la spécialisation. Mais c'est en Afrique que les changements décisifs doivent avoir lieu. Les IDE ne contribuent que faiblement à la réduction de la pauvreté et du chômage élevé des jeunes, et ce, dans le meilleur des cas. À titre d'exemple, les investissements étrangers cumulés sur les dix dernières années ont permis la création d'à peine 100 000 nouveaux emplois en moyenne par année. Les 20 millions de nouveaux emplois attendus chaque année devront être créés en grande partie par les entreprises et les agriculteurs au niveau local. Il est de la responsabilité des gouvernements nationaux de promouvoir plutôt que d'entraver l'esprit d'entreprise local. Les mesures européennes de soutien peuvent aider, tout comme les IDE à forte intensité d'emploi.

La CSA souligne l'importance des PME, mais n'évoque à aucun moment comment les aider à prospérer. Également, aucun concept évoqué dans la CSA n'aborde comment établir des liens entre les IDE et les entreprises basées dans les pôles industriels et les zones économiques spéciales. À l'instar du Pacte avec l'Afrique (CWA), la CSA se concentre sur l'environnement des entreprises et les subventions aux IDE, sans toutefois clairement évoquer comment tisser des liens entre ces deux éléments. Une possibilité consisterait à accorder un allègement fiscal lorsque les IDE visent à assurer des activités de sous-traitance ciblée avec des PME africaines dans une perspective de transfert de technologie, à garantir le travail décent et à mettre en œuvre des mesures de formation. Un programme qui implique également des institutions de recherche et des universités pourrait donner une impulsion au transfert des connaissances et au développement des nouveaux entrepreneurs et des PME africaines. À leur tour, ces entreprises locales pourraient donner un nouvel élan à l'industrialisation, renforcer les chaînes de valeur locales et régionales dans l'agriculture et dans l'industrie et créer des emplois.

L'Europe pourrait contribuer de façon utile à la réalisation de cet objectif en soutenant le développement d'une économie endogène durable en Afrique. Le développement endogène fondé sur l'industrialisation et la dynamisation de l'entrepreneuriat, également créateur d'emplois, est non seulement utile pour le développement de l'Afrique, mais aussi, à terme, dans l'intérêt de l'Europe.

RÉTABLIR LES RELATIONS COMMERCIALES

Depuis 1997, l'UE a conclu des accords avec les pays d'Afrique du Nord et cinq accords de partenariat économique avec des groupements régionaux de pays d'Afrique subsaharienne. Les critiques soutiennent que ces accords pourraient ralentir le processus de transformation structurelle du continent en sapant le commerce intrarégional et l'intégration. La réduction des tarifs douaniers appliqués aux importations de l'UE

sur les marchés africains devrait détourner le commerce de la région en faveur des producteurs européens, au détriment des fournisseurs locaux ou plus performants. En outre, étant négociés avec des blocs régionaux plutôt qu'avec le continent dans son ensemble, les accords de libre-échange de l'UE ont augmenté l'hétérogénéité des engagements des pays africains en matière de libéralisation, rendant d'autant plus difficile la rationalisation des régimes commerciaux du continent dans le cadre de la ZLEC. Bon nombre de pays, en particulier les pays africains à faible revenu, ont refusé d'adhérer aux accords de libre-échange en raison des maigres avantages attendus de ces dispositifs.

L'UE devrait contribuer à l'amélioration de l'environnement réglementaire des producteurs et exportateurs africains. Bien qu'ayant facilité l'accès aux marchés européens dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes », l'UE impose encore de multiples restrictions. Les obstacles non tarifaires au commerce limitent les possibilités d'exportation de l'Afrique. Les règles d'origine de l'UE sont largement critiquées pour être trop complexes et excessivement restrictives, notamment les prescriptions de contenu national minimal et les règles de cumul de l'origine. Pour pouvoir bénéficier de tarifs réduits, une exportation en provenance d'un pays en développement doit comporter au moins 30 pour cent de contenu national. De plus, les exportateurs n'ont pas la possibilité de « cumuler » aisément les intrants d'autres pays. Il a été démontré que ces restrictions ont limité le recours des exportateurs africains aux préférences tarifaires ; elles auraient aussi porté atteinte à la création de chaînes de valeur à l'échelon régional.

Dans quelle mesure la CSA devrait-elle être complétée par des dispositions relatives aux échanges ? Compte tenu des développements précédemment décrits, il est utile de mettre l'accent sur les aspects suivants :

- L'UE devrait poursuivre la libéralisation de ses droits de douane sur les importations en provenance d'Afrique et améliorer les retombées de ces préférences en réformant les règles d'origine. La Commission européenne devrait œuvrer en faveur d'un accès en franchise de droits aux marchés de l'UE au profit de tous les pays africains, indépendamment de leur situation géographique ou de leur niveau de revenu.
- L'UE devrait également réformer ses règles d'origine dans la droite ligne de la Déclaration ministérielle de l'OMC pour les pays les moins avancés. Cela impliquerait de réduire de 30 à 25 pour cent les exigences en matière de contenu national minimal et de permettre un cumul étendu. Au minimum, l'UE devrait permettre aux exportateurs des pays africains de cumuler des intrants des autres pays de la région.
- Améliorer l'efficacité et l'impact de l'Aide pour le commerce de l'UE en Afrique.
- Soutien de la ZLEC, expertise, renforcement des capacités, appui aux mesures en faveur de l'infrastructure, douanes, etc.

APPUYER LE VIRAGE NUMÉRIQUE

La transformation numérique de l'Afrique constitue un objectif important pour les pays africains. Dans sa stratégie pour l'Afrique, l'UE incite vigoureusement à « aider les Africains dans leur souhait d'établir un marché unique numérique sur le continent », et ce afin de stimuler la croissance dans tous les secteurs économiques. Toutefois, l'agenda numérique pourrait bien être une arme à double tranchant, en raison du risque de creusement des inégalités si les populations pauvres n'y ont pas accès. Des questions telles que la fiscalité, qui pose déjà certaines difficultés dans l'économie réelle, exigeraient de redoubler d'efforts pour s'adapter à l'économie numérique. Parmi ses principales priorités, le partenariat UE-Afrique devrait s'attaquer aux menaces de ce type en développant des cadres réglementaires et juridiques appropriés. En appelant à poursuivre l'expansion de l'économie numérique, la stratégie de l'UE pour l'Afrique soulève quelques points importants. On constate toutefois un décalage entre les mesures isolées et les besoins du programme de développement de l'Afrique : disposer d'une source d'énergie fiable constitue ainsi l'une des conditions préalables les plus importantes pour prendre part à la transformation numérique, pourtant, 60 pour cent de la population n'a pas accès à l'électricité en Afrique.

AUTRES QUESTIONS IMPORTANTES

Voici quelques autres considérations essentielles à ne pas négliger :

- *Reconstruire les économies sur pied en veillant à respecter le climat* : la crise économique offre l'occasion de faire un bond de géant vers un avenir à faibles émissions de carbone et résilient au changement climatique sur les deux continents. Les mesures de relance envisagées pour le redressement économique devraient être « équitables et écologiquement durables ». Progresser vers « un avenir à faibles émissions de carbone, efficace dans l'utilisation des ressources et résilient face au changement climatique » est la priorité absolue de la stratégie proposée par l'UE. Elle aspire également à soutenir les efforts africains en matière d'atténuation du changement climatique et de résilience en la matière ainsi que les mesures d'adaptation adéquates, tout en surveillant attentivement les implications sociales.
- *Soutenir les réductions de la dette de certains pays africains.*
- *Aborder les questions ayant trait au commerce illicite.*
- *S'attaquer aux pratiques de fraude fiscale des multinationales* qui, selon la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, représenteraient chaque année 100 milliards de dollars É.-U.

CONCLUSION : VERS UN NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE L'AFRIQUE ET L'EUROPE

L'Europe, tout comme les différents pays qui composent le continent européen, ont des intérêts propres. Les pays africains et les institutions africaines (comme l'UA et la BAD, Banque africaine de développement) ont eux aussi des intérêts qu'ils ont clairement fait valoir ces dernières années. L'ère post-coloniale est bien révolue, et les pays africains se sont de plus en plus éloignés du modèle donateur-bénéficiaire. Ils ont commencé à établir la ZLEC ; en renforçant la coopération entre eux-mêmes et avec les autres acteurs de la planète, ils se construisent leur propre trajectoire de développement. Ils ont mis au point des stratégies en faveur de l'industrialisation et de l'agriculture. Certes, leur processus de développement n'a rien de linéaire et se heurte sans cesse à des écueils, mais certains progrès sont indéniables. Grâce à la mondialisation, le continent africain peut à présent jouer un rôle dans la division internationale du travail. Mais le concept de pleine intégration des marchés mondiaux n'a pas trouvé le succès attendu. La pauvreté et le chômage restent très présents. L'Afrique est particulièrement touchée par la catastrophe climatique, bien que les principaux responsables soient ici les États-Unis, l'UE et la Chine, et leurs modèles économiques non durables. Les stratégies adoptées ces dernières années par les pays d'Afrique sont moins tributaires du soutien extérieur et des investissements étrangers. Elles s'orientent davantage sur le développement local et régional. Il est temps pour l'UE de s'éloigner du modèle post-colonial et d'abandonner le schéma paternaliste qui prévalait hier, mais n'a plus lieu d'être aujourd'hui. L'UE doit élaborer de nouveaux modes d'engagement, plus en phase avec la réalité changeante du continent africain.

La crise du coronavirus pourrait offrir une occasion unique d'inciter l'Afrique à présenter sa propre vision stratégique proactive du partenariat avec l'UE et ses autres partenaires mondiaux. Un continent africain prospère est dans l'intérêt de l'UE. Dès lors qu'elle se fonde sur les intérêts des deux parties, la coopération future devrait donc reposer sur l'équité, l'égalité, la solidarité, le respect de l'environnement et la courtoisie. La stratégie globale avec l'Afrique semble marquer un pas en avant et annoncer une ère nouvelle de relations, mais elle ne répond pas à tous les défis posés. L'UE a présenté un plan aux États africains, qui sera discuté conjointement en vue d'élaborer un projet final. Mais ce plan doit aujourd'hui passer par une refonte fondamentale, non seulement en raison des conséquences de la pandémie, mais surtout afin d'atténuer les relations asymétriques de dépendance et de pouvoir. La CSA s'inscrit dans la continuité de nombre d'idées déjà bien connues, mais sans jeter les bases d'une coopération adéquate. Elle ne permet pas de surmonter les asymétries existantes, ce qui amènera un nombre croissant de pays à se détourner de l'Europe. Comme l'a déclaré l'*European Think Tanks Group* (ETTG, groupe des think tanks européens) au mois de mai 2020, l'UE doit désormais : « Mettre fin aux relations traditionnelles de dépendance Nord-Sud. Cette crise offre une occasion unique d'inciter l'Afrique et l'Europe à rompre avec les déséquilibres de pouvoir du passé. »

À PROPOS DE L'AUTEUR

Professeur Robert Kappel, économiste et spécialiste des sciences politiques. De 1994 à 2004, le professeur Kappel a dirigé le programme de Maîtrise en Administration des Affaires (MBA) de l'Université de Leipzig dédié au développement et à la promotion des petites et moyennes entreprises (programme SEPT). Il a exercé en qualité de maître de conférences à l'Université de Brême (1989–1996), professeur à l'Université de Leipzig (1996–2004) et l'Université de Hambourg (2004–2011), et a présidé le German Institute of Global and Area Studies (GIGA) à Hambourg, entre 2004 et 2011. Il est actuellement professeur émérite à l'Université de Leipzig. Ses activités de recherche portent essentiellement sur les petites et moyennes entreprises en Afrique, sur le secteur informel, l'économie du développement, la politique allemande relative à l'Afrique et les glissements du pouvoir mondial. Il a publié de nombreux écrits sur les PME, l'innovation, les chaînes de valeur et la pauvreté.

Publication traduite de l'anglais (Africa-Europe Economic Cooperation, FES, mai 2020 – <http://library.fes.de/pdf-files/iez/16251.pdf>) par Hélène Boccage.

MENTIONS LÉGALES

Friedrich-Ebert-Stiftung | Bureau Européen à Bruxelles
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruxelles

Friedrich-Ebert-Stiftung | Section Afrique
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable :
Renate Tenbusch, Directrice, Bureau Européen
Tél.: + 32 22 34 62 90

Renate.Tenbusch@fes-europe.eu
www.fes-europe.eu

Dr. Manfred Öhm, Directeur de la Section Afrique
Tél.: +49-30-269-35-7441

Manfred.Oehm@fes.de
<https://www.fes.de/fr/section-afrique>

Commande de publications
Konstanze.Lipfert@fes.de

Illustration en première page
annelehm.de

Toute utilisation des ouvrages publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) à des fins commerciales, sans l'autorisation écrite préalable de celle-ci, est interdite.

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ENTRE L'AFRIQUE ET L'EUROPE

Tirer parti des opportunités offertes pour réorienter le partenariat



Dans ses relations avec le continent africain, l'Union européenne se heurte à des défis particuliers. Contre toute attente, les négociations entre les deux partenaires doivent à présent intégrer de nouveaux paramètres. La propagation mondiale de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) est à l'origine de crises économiques en Europe, en Chine et aux États-Unis, ainsi que sur le continent africain. Prévus au mois d'octobre 2020, le Sommet entre l'UE et l'Union africaine passera dans l'ombre de la crise mondiale du coronavirus. Les institutions, tant européennes qu'africaines, estiment que la crise économique et sanitaire actuelle est plus grave que ne le fut la crise financière de 2008/2009. Pour le continent africain, les conséquences de cette crise sont d'une portée telle qu'une refonte de la coopération économique entre l'Afrique et l'UE s'impose. »



L'objectif en 2020 est de transformer la coopération existante en un partenariat stratégique. Pour ce faire, des décisions fondamentales sont à prendre. Selon les dirigeants politiques de l'UE, 2020 sera une « année charnière » dans la relation entre l'Afrique et l'Union européenne. La Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a appelé à un « partenariat entre égaux », s'écartant de la traditionnelle relation donateur-bénéficiaire qui a longtemps caractérisé les relations UE-Afrique. À travers sa communication conjointe « Vers une stratégie globale avec l'Afrique » (CSA, d'après son acronyme anglais), l'UE a présenté un plan aux États africains, qui sera discuté conjointement en vue d'élaborer un concept final. La CSA s'inscrit dans la continuité de nombre d'idées déjà bien connues, mais sans jeter les bases d'une coopération adéquate. Cette stratégie s'appuie notamment sur le Plan d'investissement extérieur (PIE), censé permettre à l'UE de favoriser l'investissement et d'améliorer l'environnement des entreprises. Mais bien que disposant d'un niveau de financement remarquable, le PIE ne peut se substituer à la politique proactive nécessaire pour contribuer au développement de l'Afrique.



La crise du coronavirus pourrait offrir une occasion unique d'inciter l'Afrique à présenter sa propre vision stratégique proactive du partenariat avec l'UE et ses autres partenaires mondiaux. Un continent africain prospère est dans l'intérêt de l'UE. Dès lors qu'elle se fonde sur les intérêts des deux parties, la coopération future devrait donc reposer sur l'équité, l'égalité, la solidarité, le respect de l'environnement et la courtoisie. La stratégie globale avec l'Afrique semble marquer un pas en avant et annoncer une ère nouvelle de relations, mais elle ne répond pas à tous les défis posés. Cette stratégie nécessite une refonte fondamentale, non seulement en raison des conséquences de la pandémie, mais surtout afin d'atténuer les relations asymétriques de dépendance et de pouvoir. Comme l'a déclaré l'European Think Tanks Group (ETTG, groupe des think tanks européens) au mois de mai 2020, l'UE doit désormais : « Mettre fin aux relations traditionnelles de dépendance Nord-Sud. Cette crise offre une occasion unique d'inciter l'Afrique et l'Europe à rompre avec les déséquilibres de pouvoir du passé. »

Pour de plus amples informations sur le sujet, consulter la page (en anglais):
<https://www.fes.de/en/together-towards-sustainability>