



THINK • STIMULATE • BRIDGE

LE PARTENARIAT AFRIQUE-EUROPE EN QUÊTE DE SENS

Editeurs :

LARABI JAIDI & IVÁN MARTÍN



LE PARTENARIAT AFRIQUE-EUROPE EN QUÊTE DE SENS

Editeurs

Larabi Jaïdi et Iván Martín

À la mémoire de **Philippe Hugon**, co-auteur de cet ouvrage. Homme de science et d'engagement, il marqué des générations de chercheurs sur l'Afrique et le développement.

LE PARTENARIAT AFRIQUE-EUROPE EN QUÊTE DE SENS

Copyright © 2018 par OCP Policy Center. Tous droits réservés. Aucun élément de cet ouvrage ne peut être reproduit, sous quelque forme que ce soit, sans l'autorisation expresse des éditeurs et propriétaires.

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

Coordonnateur du livre : Yassir Essyagi, Program Officer, OCP Policy Center

Composition graphique : Youssef Ait Elkadi, Graphic Designer, OCP Policy Center

A propos d'OCP Policy Center

L'OCP Policy Center est un think tank marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. A travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, l'OCP Policy Center offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche: Agriculture, Environnement et Sécurité Alimentaire, Économie et Développement Social, Economie et Finance des matières premières, Géopolitique et Relations Internationales.

Nous sommes activement engagés dans l'analyse des politiques publiques tout en favorisant la coopération internationale pour le développement des pays de l'hémisphère sud. À cet égard, l'OCP Policy Center vise à être un incubateur d'idées et une source de réflexion prospective sur les actions et stratégies à entreprendre dans les politiques publiques pour les économies émergentes, et plus largement, pour tous les acteurs engagés dans le processus de croissance et de développement national et régional. A cet effet, le think tank se fonde sur une recherche indépendante et un réseau solide de chercheurs internes et externes.

OCP Policy Center

Ryad Business Center – South 4th Floor – Mahaj Erriyad – Rabat

Tél. +212 5 37 27 08 08 - Fax : +212 5 37 71 31 54

E-mail : communication@ocppc.ma

www.ocppc.ma

Dépôt Légal : 2018MO2104

ISBN : 978-9920-746-01-4

Table des matières

A propos d'OCP Policy Center	4
Liste des contributeurs	7
Mots d'Introduction	9
Introduction	23

PART I : FLUX COMMERCIAUX, ACCORDS DE PARTENARIAT ET INTEGRATION AFRICAINE 43

Chapitre 1 : L'Accord de Partenariat Economique et le partenariat Europe-..... Afrique : nouveau départ ou faux départ ?	45
--	----

Cheikh Tidyane Dieye

Chapitre 2 : Les préférences régionales et la relation Afrique-Europe. Les conditions d'un partenariat équilibré.	63
---	----

Pierre Jacquemot

Chapitre 3 : L'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Maroc et l'Accord de partenariat économique UE-Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA) : Quelles synergies en matière de libre échange, de coopération et d'assistance technique ?.....	95
--	----

Erwan Lannon

Chapitre 4 : Le partenariat économique et les flux commerciaux entre le Maroc et l'Afrique : Cas de la CEDEAO	119
--	-----

Nabil Boubrabimi

PART II : FLUX FINANCIERS ET INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES..... 147

Chapitre 5 : Les investissements directs de l'Union Européenne en Afrique	149
--	-----

Moubarack Lo

Chapitre 6 : Les besoins de financement de l'Afrique. Quelle contribution de l'Europe ?	159
--	-----

Larabi Jaidi

Chapitre 7 : Urbanisation, sécurité alimentaire et coopération UE-Afrique... 187

Omar Aloui

Chapitre 8 : Partenariats énergétiques UE-Afrique: L'évolution du rôle des acteurs pétroliers européens 205

Francis Perrin

PART III : FLUX MIGRATOIRES 215

Chapitre 9 : Le prisme migratoire dans les relations futures entre le Maghreb et le reste de l'Afrique 217

Hassen Boubakri

Chapitre 10 : Jeunesse, Emploi, Migration et Partenariat Europe-Afrique : l'équation du futur en Afrique subsaharienne 229

Iván Martín

Chapitre 11 : Les enjeux africains de la nouvelle politique migratoire du Maroc 241

Larabi Jaïdi

PARTIE CONCLUSIVE : QUELLE RECONFIGURATION ET QUELLES PERSPECTIVES DU PARTENARIAT ? 251

Chapitre 12 : Pour une verticale de progrès Afrique – Méditerranée – Europe 253

Fathallah Onalalou

Chapitre 13 : Les relations entre l'Europe et l'Afrique et le rôle du Maroc: Quelles perspectives? 269

Philippe Hugon

Chapitre 14 : Pourquoi un renouveau du partenariat reste-t-il nécessaire après le Sommet d'Abidjan? 285

Larabi Jaïdi

Annexe : Ressources et références de base 312

Liste des contributeurs

- **Omar Aloui**, Agro Concept, Maroc
- **Hassan Boubakri**, Université de Sousse, Tunisie
- **Nabil Boubrahimi**, Professeur, FSJES, Kénitra, Maroc
- **Mathilde Crosnier**, Agro Concept, Maroc
- **Cheick Tidiane Dieyé**, Directeur executif, CACID, Sénégal
- **Benoît Gbemenou**, Agro Concept, Maroc
- **Philippe Hugon**, Directeur de recherche, IRIS, France
- **Pierre Jacquemot**, Chercheur associé, IRIS, France
- **Larabi Jaïdi**, Senior Fellow, OCP Policy Center, Maroc
- **Erwan Lannon**, Professeur à l'Université de Gand et au Collège d'Europe College d'Europe, Belgique
- **Moubarack Lo**, Senior Fellow, OCP Policy Center, Sénégal
- **Mohamed Loulichki**, Senior Fellow, OCP Policy Center, Maroc
- **Iván Martín**, Chercheur, GRITIM, Université Pompeu Fabra de Barcelone, Espagne
- **Fatallah Oualalou**, Senior Fellow, OCP Policy Center, Maroc
- **Francis Perrin**, Senior Fellow, OCP Policy Center, Maroc

Mots d'Introduction

1. **Karim El Aynaoui**, Directeur Général, OCP Policy Center

La cinquième édition du Sommet Union européenne-Afrique s'est tenue en novembre 2017 à Abidjan. Cadre institutionnel pour débattre des coopérations entre les pays des deux continents, ce Sommet a examiné, entre autres, les questions stratégiques de paix et de sécurité, des migrations, de la jeunesse et de l'emploi, de prospérité et de stratégie commune UE-Afrique, etc.

L'OCP Policy Center a choisi l'opportunité de ce Sommet pour contribuer au débat de la société civile sur l'avenir des relations économiques entre les deux continents et apporter un éclairage spécifique sur la place et le rôle du Maroc dans ces relations. Cet événement a pris la forme d'un séminaire organisé à Rabat les 14-15 septembre 2017 regroupant des chercheurs spécialistes des relations entre l'Afrique et l'Europe sous la coordination scientifique de Larabi Jaidi, Senior Fellow à l'OCP Policy Center, et Iván Martín. Un premier Policy Paper, élaboré sur la base des contributions et débats tenus lors du séminaire de Rabat, a été présenté à la veille du Sommet Union africaine-Union européenne d'Abidjan des 29-30 novembre, dans une conférence-débat organisée conjointement par l'OCP Policy Center et la CAPEC, Cellule d'Analyse de Politiques Economiques du CIREC (Centre Ivoirien de Recherches Économiques et Sociales).

Ce livre recueille les contributions des experts au séminaire de Rabat une fois révisées par leurs auteurs, ainsi qu'une première analyse des résultats du Sommet d'Abidjan et les perspectives du Partenariat Europe-Afrique.

Dans cet ouvrage, l'OCP Policy Center livre aux lecteurs des contributions sur:

Une analyse des enjeux stratégiques des relations Euro-Africaines et une mise en évidence des apports et des limites de la valeur ajoutée du partenariat Afrique-UE dans le développement économique de l'Afrique, notamment en matière :

- d'augmentation des flux d'échanges commerciaux et de services, de facilitation du commerce et de levées de barrières non tarifaires
- d'attractivité des flux des IDE, de stratégie de délocalisation-coproduction, de financement des infrastructures et de transferts de fonds entre l'Afrique et l'UE;

- d'intégration régionale et continentale et d'exploitation du potentiel du cumul des règles d'origine;
- de réponses aux préoccupations de l'Afrique concernant la croissance équitable et inclusive;
- des stratégies de développement sectorielles, de valorisation de la chaîne de valeur,
- d'évolution et de maîtrise de gestion des mouvements migratoires entre les deux continents.

Une appréciation de la place et du rôle du Maroc dans les relations euro-africaines, en apportant des éléments de réponse à un ensemble de questions :

- Comment inscrire ce rôle du Maroc dans un référentiel de base partagé avec nos partenaires du continent, débarrassé du discours classique et d'empathie sur les liens privilégiés et séculaires ou de simple relai des intérêts stratégiques de l'UE
- Comment prendre la mesure, non seulement des atouts du Maroc sur son continent et de sa coopération avec l'UE, mais aussi des défis auxquels il faut faire face dans une région du monde soumise aux tensions d'une transformation accélérée et d'une compétition féroce.
- Comment saisir les opportunités d'échanges, de croissance et d'investissement, de flux humains en Afrique en les intégrant dans le cadre d'une politique africaine du Maroc, globale et cohérente dans et pour le continent dans une approche gagnant-gagnant.
- Comment clarifier aux responsables administratifs et aux entrepreneurs privés les enjeux que représente la coopération avec les pays africains dans le contexte géopolitique actuel.
- Comment capitaliser sur les acquis du retour du Maroc à l'Union Africaine (UA), en améliorant le pilotage de notre politique africaine et la cohérence des actions menées sur le terrain dans un cadre stratégique approprié.

Je tiens à remercier les intervenants qui ont contribué à enrichir la réflexion sur les enjeux multidimensionnels des relations entre l'Afrique et l'Europe. Mes remerciements vont aussi à Mrs Semon Bamba, Coordinateur de la cellule de coordination de la coopération Côte d'Ivoire/Union Européenne et Philip Holzapfel, Chef de la section politique de la Délégation Européenne du Maroc pour leur aimable et fructueuse participation aux travaux de cette rencontre.

2. Les défis du partenariat économique de l'Afrique dans la perspective du Sommet UE-UA

Semon Bamba, Coordinateur national de la cellule de coordination de la coopération CI/UE, Côte d'Ivoire

Je tiens, tout d'abord, à complimenter le Think Tank « OCP Policy Center » pour l'organisation de ce séminaire sur le thème de « l'avenir des relations Europe-Afrique : quels enjeux stratégiques et quelles perspectives pour le Maroc ? »

Je souhaite également remercier les organisateurs pour m'avoir invité et me permettre de faire cette intervention sur les défis du partenariat économique de l'Afrique dans la perspective du Sommet Europe Afrique.

Compte tenu du champ très large du sujet et du programme de ces deux journées, je voudrais limiter mon intervention à trois points :

1. Dans un premier temps, il s'agira de situer ce prochain Sommet dans son contexte, qui me paraît particulièrement propice à une nouvelle feuille de route très consensuelle pour les prochaines années.
2. Ensuite, d'essayer de lister les attentes de notre continent dans le cadre de ce partenariat économique avec l'UE, compte tenu de nos ambitions.
3. Enfin, de terminer en essayant de présenter quelques prérequis dans la réussite de ce partenariat.

1. Je crois qu'il est important, dans un premier temps, de rappeler le contexte international dans lequel va se situer ce prochain Sommet

Tout d'abord, il convient de rappeler que les travaux du mois de novembre s'inscrivent dans le cadre de la stratégie commune Union européenne - Afrique qui organise les relations entre les Etats membres de l'UE et nos pays. C'est, en effet, cette stratégie adoptée en 2007, qui sera discutée en novembre 2017 à Abidjan pour lui donner un nouvel élan à partir du bilan de la feuille de route 2014/17.

Ces travaux s'appuient également, sur les principes des autres outils de coopération, notamment les accords de Cotonou qui concernent les relations entre l'Union européenne et l'ensemble des pays ACP et les Accords de Partenariats Economiques.

En effet, la stratégie reprend l'esprit des accords de Cotonou qui ont innové

au plan commercial par rapport aux accords de Lomé, en remplaçant le principe du traitement préférentiel par celui de réciprocité, avec l'idée que le libre-échange constitue la force motrice du développement pour nos pays. Ces accords renforcent, en outre, la place du dialogue politique dans nos relations.

Quant aux Accords de Partenariats Economiques, ils sont avant tout des accords de libre-échange, réciproques mais asymétriques, entre chaque sous-région ACP et l'Europe. Pour mieux comprendre les défis et le contexte des négociations actuelles, nous devons nous appesantir sur la situation économique de l'Europe et de l'Afrique projetée en 2050.

L'Afrique a enregistré une croissance exceptionnelle ces dix dernières années, même si 2016 a été une année difficile. Cette croissance est le fruit d'une bonne tenue des cours des matières premières, du secteur des services, notamment la communication, et une meilleure gestion macroéconomique. Ce continent offrira en 2050 un marché de 2,4 milliards d'habitants et une population jeune. (World population prospect, 2015)

La classe moyenne de ce continent atteindra à l'horizon 2050 plus d'un milliard d'habitants, soit à peu près l'équivalent de la Chine actuelle, avec une consommation privée moyenne de 2000 milliards d'euros par an en 2025 (Mc Kinsey Institute, 2011).

Un regard sur notre partenaire européen nous indique que la part du monde occidental (Europe occidentale et Etats-Unis d'Amérique principalement) dans le PIB mondial est passée de 50% dans les années 80 à environ 30% actuellement. L'Europe reste un acteur essentiel au niveau de l'économie mondiale, avec un marché potentiel d'environ 300 millions d'habitants à revenu élevé et disposant de technologies importantes.

Comme on peut le constater, nos deux continents ont un intérêt certain à entamer un partenariat mutuellement profitable car il y a en face, d'une part un marché profitable doté de technologies importantes, mais en déclin avec une population vieillissante, et, d'autre part, un marché en pleine émergence avec un potentiel d'investissement important.

A l'heure actuelle, l'Europe ne se trompe pas en étant le premier investisseur en Afrique et l'Afrique gagnerait à être dans ce partenariat, en adressant la question essentielle de l'emploi dont la création annuelle doit être de 13 millions, au lieu de 3

millions actuellement, en vue de résorber le chômage, notamment chez les jeunes.

Il ne s'agit donc pas de seulement faire croître le Produit Intérieur Brut mais de donner à cette croissance un caractère durable et inclusif pour l'ensemble de cette population en plein essor.

Concernant le contexte temporel, ce Sommet intervient à une période où l'Union européenne est confrontée à un afflux migratoire dont la maîtrise constitue un enjeu capital pour l'Europe. Ce sujet est désormais au cœur de toutes les négociations avec les pays européens.

Dans ce contexte, pour des raisons parfois différentes, nos préoccupations sont donc très complémentaires de celles des Européens. En effet, l'objectif d'un partenariat pour soutenir la création d'emplois dans notre continent est largement partagé. Il paraît évident que le principal défi économique pour l'Afrique est d'ordre démographique, compte tenu des autres facteurs favorables à notre continent notamment la richesse de ses sol et sous-sol. Même si la transition démographique est amorcée au niveau de l'Afrique, le continent reste le plus dynamique et le plus jeune au monde, ce qui constitue une source d'opportunités considérables mais aussi un challenge formidable à relever en termes de sécurité alimentaire, de besoins sociaux à satisfaire en matière de santé, d'éducation mais, également, d'infrastructures et d'emploi à créer pour nos jeunes de 15-24 ans dont près d'un sur deux est actuellement au chômage

Cette problématique de la gestion du flux démographique en Afrique, la pénétration du marché africain, notamment avec son potentiel important dans le futur dans le cadre des APE, la stabilité politique pour assurer une croissance économique durable, essentielle pour la rentabilité du marché africain, l'accès au marché européen et les questions émergentes (changement climatique, terrorisme) ayant des interférences sur les marchés africains, seront au centre de notre dialogue avec l'Union européenne au mois de novembre prochain.

Si les objectifs sont proches, les difficultés se situent plutôt au niveau des attentes immenses de notre continent.

Si le développement de l'emploi est un élément déterminant du partenariat économique avec l'Union Européenne qui fait consensus, les difficultés pourraient venir des attentes importantes dans nos pays. En effet, l'idée même de créer le NEPAD et peut être celle de plans Marshall, pour l'Afrique pour donner plus

d'impulsion au développement de l'Afrique, traduit l'importance des besoins pour créer véritablement les conditions d'une Afrique ayant réussi à faire partager très largement sa prospérité par une croissance inclusive.

De leur côté, nos pays, pour attirer l'investissement, ont entrepris de grandes réformes structurelles, notamment en libéralisant la circulation des personnes, des capitaux, des biens et des services et en créant des marchés régionaux avec des réglementations convergentes.

Nos pays visent également à accorder une place croissante aux industries dans leurs économies respectives, de façon à être moins dépendants de la volatilité des cours des matières premières. Enfin, compte tenu des ressources limitées venant du secteur public, nos pays accordent une place de plus en plus importante au secteur privé pour tirer la croissance.

Cependant, les besoins en matière de création d'emplois suffisamment valorisants pour répondre aux flux démographiques, sont considérables. C'est donc à ce niveau que se situent les défis du partenariat. Or, le soutien de l'Europe à ses politiques est essentiel.

Sans être exhaustif, je vais essayer de présenter les principales attentes devant être centrées autour de l'agenda 2063 de l'Union Africaine intitulé « l'Afrique que nous voulons ». L'objectif principal de cet agenda est la transformation de l'Afrique qui se fonde sur les priorités stratégiques suivantes : (i) paix et sécurité, (ii) intégration, développement et coopération, (iii) valeurs partagées et (iv) renforcement des institutions et des capacités.

Mon intervention va s'appesantir sur l'axe stratégique 2 de l'agenda 2063 qui est plus en relation avec la thématique économique.

En premier lieu, ce partenariat doit nous aider à attirer les investissements, en particulier du secteur privé, qui présente le plus fort potentiel de création d'emplois.

En deuxième lieu, l'Europe doit également nous accompagner dans la création de marchés régionaux, en favorisant l'intégration économique de l'Afrique aux niveaux régional et continental par des accords économiques appropriés.

En troisième lieu, Il faudra utiliser les accords de Partenariats Economiques pour renforcer les relations commerciales Afrique-Union Européenne. Ce

partenariat doit être centré sur les intérêts mutuels. Si le marché africain est accessible à l'Europe, ce n'est pas toujours le cas du marché européen qui est subordonné à des barrières non tarifaires.

L'APE ne peut être profitable aux deux parties que s'il tient compte du niveau de développement des deux parties. A cet effet, l'Afrique défend un APE de développement qui, à terme, est profitable à l'Europe.

En quatrième lieu, l'appui de l'Europe est attendu en matière de développement des infrastructures. L'apport de l'Europe sera déterminant dans le soutien aux infrastructures dans des secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau mais également dans les nouvelles technologies de l'information et des communications ainsi que de l'environnement. Ces politiques sont essentielles si nos pays veulent rapidement avancer dans le désenclavement économique et dans l'accès universel à l'énergie.

En cinquième lieu, l'Europe, au travers de ces appuis financiers, technologiques et commerciaux, devra également aider à améliorer la productivité dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche qui constituent la source de revenus d'une immense majorité de nos populations rurales.

En sixième lieu, il nous faut également négocier avec l'Europe des investissements dans le capital humain. En dépit de progrès certains dans nos pays, il sera attendu de l'Europe qu'elle nous aide à combler le déficit dans le domaine de la formation depuis l'apprentissage jusqu'à l'enseignement supérieur en promouvant les sciences, la technologie, la recherche et l'innovation.

2. On le voit, nos attentes sont immenses. Pour que les négociations réussissent, il faudra aussi que l'Afrique remplisse un certain nombre de prérequis

L'Agenda 2063 de l'Afrique met l'accent sur la paix et la sécurité (axe 1) et le renforcement des institutions (axe 4).

En effet, l'Afrique a besoin de paix et de sécurité pour donner plus d'espérance à ses populations et préserver ses maigres ressources en infrastructures essentielles pour le développement économique. A cet égard, la bonne gouvernance est un facteur essentiel pour créer les conditions de fonctionnement d'institutions fortes pour induire la confiance et libérer les énergies au profit du développement.

Nous devons aussi relever les défis qui ralentissent l'investissement et l'innovation dans nos pays. Notre continent offre de grandes opportunités d'investissement mais il apparaît que dans plusieurs zones, l'instabilité politique et les problèmes de gouvernance freinent l'investissement dans des secteurs qui seraient porteurs comme les infrastructures, le transport, l'agriculture et les télécommunications.

En effet, la rentabilité et la viabilité des investissements sont souvent menacées par les problèmes de gouvernance, malgré le potentiel énorme offerts aux investisseurs.

Ces problèmes de confiance obèrent les capacités de financement qui font tant défaut dans des secteurs aussi stratégiques que l'agriculture, l'énergie ou encore des transports. Les investisseurs sont prêts à investir dans le secteur des infrastructures, mais sont inquiets en raison de l'instabilité politique qui prévaut dans plusieurs pays. Cela constitue effectivement un risque conséquent étant donné que les chances du retour sur investissement sont faibles. Il est donc nécessaire pour les gouvernements africains de garantir aux investisseurs une véritable stabilité politique s'ils veulent attirer davantage d'investissements.

Il s'agit de véritable prérequis pour être pleinement crédible et que ce dialogue sur le partenariat Afrique-Union européenne soit abordé selon le vœux de Madame Mogherini sous l'angle d'un partenariat véritable avec l'Afrique dans tous les domaines depuis bien sûr le développement économique mais allant aussi du changement climatique à la sécurité, en incluant les migrations et le soutien humanitaire. Il est donc important que nous Africains, nous apportions des réponses à certaines faiblesses qui minent notre crédibilité et que ce partenariat entre l'Afrique et l'Union européenne puisse dépasser l'approche traditionnelle, centrée uniquement sur une forme d'assistance.

3. Les enjeux du Sommet UE-UA

Mohammed Loulichki, Senior Fellow, OCP Policy Center

L'intérêt de s'interroger sur l'avenir des relations euro-africaines à l'approche du Sommet de novembre 2017, réside dans une série de facteurs dont les principaux sont: l'intensification et la complexification des conflits et crises africaines et leur impact sur la sécurité en Europe, les interrogations qui pèsent sur l'Union Européenne à la suite de la décision britannique de s'en retirer et la lente progression de la croissance économique dans le Vieux continent qui risque de se refléter négativement sur la politique d'aide publique au développement de l'Union Européenne.

Cette relation entre les deux continents doit, par ailleurs, être analysée dans un contexte international particulier marqué par le repli américain, le retour de la Russie sur la scène internationale, à travers la Syrie, et l'affirmation de la Chine comme puissance économiquement entreprenante dans le continent africain.

Les rapports entre l'Afrique et l'Union Européenne s'expliquent par des impératifs géographiques et par les exigences de l'histoire. La proximité géographique, illustrée par les quatorze kilomètres séparant le Maroc de l'Espagne, fait de l'Europe et de l'Afrique des voisins presque continentaux. De même, l'histoire a tissé des liens économiques, culturels et humains qui ont contribué à asseoir une politique de coopération multidimensionnelle et évolutive entre les deux partenaires. Dès le lendemain des indépendances africaines, les nouveaux pays se sont attelés par réalisme, à construire patiemment une relation de coopération qui a évolué au fil des années et des expériences vers un partenariat mutuellement bénéfique combinant des volets bilatéral, régional et intercontinental.

Ce partenariat, qui a subi, au début de ce siècle, le plus vaste élargissement vers l'Europe centrale et orientale, a négativement impacté les relations entre les pays du flanc sud de la Méditerranée avec l'UE et il reste à mesurer les conséquences du retrait britannique après la finalisation du processus.

Enfin, tout récemment, la crise des migrants de 2015 et les remous politiques qui l'ont suivie, aussi bien à l'intérieur des Etats membres qu'au sein des instances de l'Union Européenne, risquent d'affecter l'approche et la portée de la politique migratoire de l'Europe vis-à-vis de la migration africaine.

Dans leur quête d'un partenariat stratégique, l'Europe cherche à satisfaire ses

besoins en matières premières et à se procurer des débouchés pour ses exploitations, alors que l'Afrique ambitionne d'augmenter ses exploitations vers l'Europe et de bénéficier de l'aide publique au développement et des investissements directs. Les deux nourrissent l'espoir de jouer d'un rôle plus important sur l'échiquier interculturel et se rejoignent sur trois priorités fondamentales: la paix et la sécurité, le développement humain et la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme.

1- La paix et la sécurité : le partenariat euro-africain procède de la conviction que la paix et la sécurité en Afrique ont un impact direct sur l'Europe. Une Afrique pacifiée, stabilisée et économiquement émergente, constituera en 2050 un marché de 500 millions de consommateurs pour les exploitations européennes, une destination pour les investissements dans les infrastructures et les grands projets structurants.

Aujourd'hui, l'Afrique a un besoin prioritaire et immédiat, celui de résorber ses conflits, de promouvoir la réconciliation nationale et de créer les conditions favorables à une reconstruction des économies des pays sortant de situations de crise. Pour cela, l'Union Africaine ne dispose ni de capacités logistiques, ni des ressources financières nécessaires pour mettre en place et entretenir des forces de maintien et de consolidation de la paix dans les pays en conflit.

L'Afrique n'est pas, non plus, en mesure de faire face, seule, à la situation humanitaire des millions de réfugiés et de personnes déplacées qui fuient les combats dans leurs pays respectifs.

Enfin, l'Afrique ne dispose pas des moyens nécessaires pour lancer l'opération de consolidation de la paix une fois le cessez-le-feu réalisé. L'éventail des actions à entreprendre est immense. Il couvre la démilitarisation, la démobilisation, la réinsertion, la réconciliation, la mise en place des institutions judiciaires, des mécanismes de protection des droits de l'homme, sans parler des actions pour la relance de l'activité économique et la création d'emplois.

Sans une aide financière, une assistance pour la formation des capacités et un accompagnement pour asseoir les structures d'un Etat viable, il y aura toujours un risque de retour aux armes.

Pour soutenir l'Afrique dans ses efforts de maintien de la paix, l'UE a créé la Faculté de soutien à la paix pour l'Afrique qui a pu engager durant les 10 dernières années 1,5 milliards d'euro, essentiellement en soutien aux opérations de maintien

de la paix initiées par l'Union Africaine, à l'Architecture africaine de paix et sécurité, de renforcement des capacités et au mécanisme de réaction rapide.

Lorsqu'on se rappelle que le budget de l'ONU pour le financement des Opérations de maintien de la paix est de plus de 70 milliards de dollars, le montant européen paraît en deçà des besoins africains.

La Maroc, pour sa part, possède une longue expérience de pourvoyeur de troupes aux Nations Unies au service de la paix et de la sécurité du continent. Il est en mesure d'apporter aux pays africains un plus en matière de formation militaire adaptée aux exigences de l'ONU, de former des éléments de police pour le compte de l'ONU, en notion de gestion de conflits pour la médiation et en notion de justice transitionnelle et de réconciliation. L'intérêt de l'Union européenne pour la paix et la sécurité en Afrique procédait de son souci de contribuer à la résolution des conflits mais aussi de son attachement à sécuriser les frontières sud contre la migration clandestine à travers la Méditerranée. Tout en faisant preuve de compréhension et de coopération pour les préoccupations européennes dans ce domaine, le Maroc s'est efforcé de démontrer aux représentants européens l'importance d'une approche inclusive qui tienne compte des exigences sécuritaires et de l'impératif de s'attaquer à une des causes sous-jacentes qui est l'absence de développement.

Le Maroc a été l'un des premiers promoteurs de la dialectique migration développement, afin de compléter et d'équilibrer l'approche purement sécuritaire qui était prédominante. Assumant avec la Suisse la coprésidence du Forum Global Migration et Développement, comme cadre de discussion et de dialogue durant l'année 2006, le Maroc a œuvré à la sensibilisation des pays du Nord sur nécessité d'une démarche consensuelle et progressive pour traiter cette thématique d'intérêt pour le Nord et le Sud.

Cette approche a trouvé sa consécration dans la Conférence de Rabat qui s'est tenue en juin 2006 et conduit à la mise en place du processus de Rabat impliquant les partenaires européens et africains. La déclaration finale identifiait 3 objectifs stratégiques:

- L'organisation de la migration légale
- La lutte contre l'immigration clandestine
- Le renforcement du lien Migration/développement

2- Le développement de l'Afrique

L'objectif du développement constitue le second défi du continent africain. Il est généralement admis que sans paix, il n'y a pas de développement et vice-versa. Or, l'Afrique souffre d'un déficit chronique en matière de développement malgré les ressources naturelles dont elle dispose, avec 30% des matières premières minérales du monde et la moitié des terres cultivables (600 M ha).

La réalité est que l'Afrique est pauvre ou appauvrie, puisque 37 parmi les 45 pays les moins avancés se trouvent dans le continent, et que la part des pays africains dans l'économie mondiale est de 3%, sachant que celle de l'Europe s'élève à 20%.

Certes, l'Afrique a réalisé une croissance économique significative passant de 1,8% entre 1980-1989 à 2,6% entre 1990-2000, pour atteindre 5,3% de 2000-2010. Elle a cependant subi de plein fouet les conséquences différées de la crise financière et économique de 2008, en voyant sa croissance économique régresser durant ces deux dernières années à - 2% en moyenne à la suite du recul des prix des matières premières.

Le cadre juridique de la coopération pour le développement est contenu dans trois documents principaux :

- 1) Les accords de Cotonou de 2000 qui arriveront à échéance en 2020, et au sujet desquels les instances européennes ont entamé des discussions sur les perspectives de leur renouvellement.
- 2) La stratégie conjointe Afrique-Europe adoptée en 2007, qui fait l'objet de feuilles de route de trois années qui fixent des priorités d'action.
- 3) Les Accords euro-méditerranéens conclus en 2008 avec les pays d'Afrique du Nord

La politique générale qui se dégage de tous ces instruments et de leur mise en oeuvre confirme l'attachement des parties africaine et européenne aux trois priorités examinées plus haut. Elle révèle, dans la pratique des carences et des dysfonctionnements qui affectent l'impact et le rendement.

Ces carences ont trait à titre indicatif :

- Aux ressources insuffisantes allouées par l'Europe à l'Afrique
- Aux préjudices portés au développement de l'intégration régionale

-
- Au maintien de la même vision de la coopération Nord-Sud
 - A l'absence d'investissement dans les infrastructures et les grands projets structurants
 - A l'empêchement du continent africain à s'intégrer dans les chaînes de valeur à l'échelle globale
 - A la prédominance de l'approche sécuritaire dans la mise en œuvre du partenariat Europe-Afrique.

Le plaidoyer du Maroc en faveur de l'intégration régionale, de la coopération Sud-Sud et du partenariat triangulaire, cherche à remédier aux insuffisances de coopération Nord-Sud.

L'adhésion du Maroc à l'UA, sa prochaine entrée à la CEDEAO, sa présidence de CEN-SAD sont l'expression d'une volonté du Maroc de contribuer au développement de l'Afrique selon une approche fondée sur le respect des engagements, la réalisation de projets basés sur la complémentarité des intérêts, l'autonomisation de l'Afrique et le développement humain.

Sous cette démarche, le Maroc met à la disposition de l'Afrique sa source principale de phosphates pour développer la productivité agricole et éliminer la famine dans le continent. Les projets en cours d'exécution en Ethiopie et au Nigeria sont les porte-drapeaux de cet engagement continental du Maroc.

Le Maroc met son Capital au service de la région ouest-africain qui présente le profil de Commission régionale la plus achevée et la plus opérationnelle. Le développement humain qui est au cœur de cette politique se reflète aussi dans la formation de plus de 10000 jeunes étudiants et cadres africains dans les grandes Ecoles et Universités marocaines.

3- La démocratie en Afrique : l'objectif de la démocratie ne s'est pas imposé dès les premières années de l'indépendance des Etats africains. Le souci immédiat des chefs d'Etat héros de la lutte contre le colonialisme, était la formation et la consolidation des structures de l'Etat pour l'exercice des fonctions régaliennes. Les priorités se résumaient en la préservation de la souveraineté et de l'indépendance des Etats nouvellement créés.

L'autorité incontestée, le prestige et la légitimité découlaient de la guerre d'indépendance et la personnalisation du pouvoir qui s'en est suivie, a relégué au second plan le projet démocratique.

La construction de l'état de droit a mis du temps à s'imposer sous l'effet des pressions, aussi bien en interne qu'en externe, et chacun des pays africains a emprunté son propre chemin vers la réalisation de cet objectif.

Avec la fin de la Guerre froide et le triomphe de libéralisme économique, une convergence s'est opérée entre une conditionnalité promue par les institutions financières internationales et les partenaires occidentaux, dont l'Union Européenne, et un acquiescement des pays africains à s'accommoder avec ou à adopter la démocratie et les droits de l'Homme en tant que nouvelle idéologie dominante. Depuis lors, des progrès ont été inégalement enregistrés en Afrique, comme le montre la fréquence et la régularité des élections dans le continent et la possibilité pour l'Union Africaine de suspendre un Etat membre pour atteinte à l'ordre constitutionnel et même d'y parvenir dans des conditions exceptionnelles.

Toutefois, les pratiques d'amendements constitutionnels pour augmenter le nombre de mandats présidentiels, la contestation des résultats des élections, le non renouvellement des élites au pouvoir et le manque de progrès dans l'autonomisation de la femme, montrent que le chemin vers la démocratie demeure long et ardu.

Sur cet aspect sensible de la coopération entre l'UE et l'Afrique, l'encouragement et l'émulation semblent être la meilleure approche pour faire progresser le Gouvernance démocratique dans le continent.

INTRODUCTION

Les enjeux et les défis du partenariat Europe-Afrique pour l'Europe, l'Afrique et le Maroc et les résultats du sommet d'Abidjan

Larabi Jaidi & Iván Martín

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

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

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

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

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

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

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

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

Les enjeux d'une stratégie conjointe

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

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

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

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

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

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

Quid du Maroc dans ces relations Europe-Afrique ?

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

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

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

et équilibrée de partenariat entre les deux continents permettant d'exploiter les opportunités communes.

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

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

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

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

Le Sommet d'Abidjan devait être le moment de faire le bilan des relations Afrique-Europe depuis la tenue, en 2000, du premier Sommet entre les deux continents, apprécier les progrès réalisés et les limites dans la concrétisation des ambitions annoncées. C'était le cadre approprié pour réexaminer la vision commune et identifier les nouvelles opportunités de coopération en vue d'élargir les liens politiques, économiques, financiers et commerciaux à la lumière des changements qui sont intervenus dans le contexte géoéconomique et géopolitique mondial.

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

1.1 Bref retour sur le bilan des quatre précédents sommets

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

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

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

La volonté exprimée par les Chefs d'Etat européens et africains déboucha sur

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

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

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

l'adoption de la Stratégie Commune Europe Afrique (SCEA)⁴ pour « servir de filière officielle pour les relations entre l'UE et les pays africains, en dépassant la relation traditionnelle entre les bailleurs de fonds et l'Afrique »⁵. Elle est mise en œuvre par l'intermédiaire de plans d'action successifs. L'UE et les Etats européens s'intéressaient de plus en plus à l'Afrique ; du fait de ses potentialités en termes de ressources naturelles et humaines, de la croissance de ses marchés et de son reclassement géopolitique, mais également en raison de ses nuisances potentielles ou réelles en termes de vulnérabilité et d'insécurité et de pression migratoire. Dans ce contexte, et à l'approche de la date butoir du 31 décembre 2007, la Commission européenne a présenté une offre aux CER pour conclure l'APE régional. De nombreux pays africains non PMA ont fini par céder à la pression européenne pour signer, en cascade, des accords intérimaires, hors des cadres régionaux.

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

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

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

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

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

clé au développement.

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

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

1.2 Le changement du contexte

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

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

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

Les relations économiques entre l'Europe et l'Afrique se sont fortement relâchées, même si l'UE et les 28 Etats membres demeurent les premiers partenaires commerciaux et bailleurs de fonds (11^{ème} FED 2014-2020 de 31,5 milliards

d'euros). Malgré le différentiel de croissance entre l'Europe et l'Afrique observé depuis 2000 (2,5% contre 5%), les asymétries se sont largement maintenues. Les écarts de revenu par tête restent de 1 à 50 entre l'UE et l'Afrique en termes nominaux. L'aide européenne à l'agriculture africaine est de 500 millions d'euros alors que la PAC s'élève annuellement à 50 milliards d'euros (362,8 milliards euros) soit un niveau 100 fois inférieur alors que le nombre d'agriculteurs africains est plus de 30 fois supérieur.

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

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

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

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

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

Adoptée en 2000, puis prorogée en juin 2015 jusqu'à 2025, l'Africain Growth and Opportunity Act - AGOA constitue la référence essentielle des rapports d'échanges entre les Etats-Unis d'Amérique et les pays subsahariens d'Afrique. Elle permet d'accorder une exonération des droits de douane pour presque tous les produits exportés par les Etats subsahariens⁶. AGOA offre, par ailleurs, des opportunités réelles aux entreprises et organisations commerciales pour tisser des relations de travail avec leurs consoeurs américaines. L'Administration Obama a multiplié les actions pour faire avancer les objectifs commerciaux des Etats-Unis d'Amérique en Afrique. Ainsi, elle a lancé trois initiatives : l'initiative alimentaire

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

Feed the Future (2009), avec un engagement de 3,8 milliards de dollars⁷ ; l'initiative « Power-Africa » pour fournir de l'électricité à 60 millions de foyers et d'entreprises, en association avec le privé ; l'initiative Trade-Africa, avec l'ambition de convertir les trois ensembles régionaux africains en pôles de commerce et d'investissement.

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

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

Depuis le début du siècle jusqu'à 2014, les progrès économiques réalisés par la Chine et la demande chinoise adressée au Continent ont fait sortir beaucoup d'économies africaines de leur stagnation. La Chine a annoncé l'accroissement de son aide à des niveaux jamais égalés⁸ : 60 milliards de dollars dont 5 milliards sous forme de prêts sans intérêts et 35 de prêts concessionnels. Elle a annoncé également l'octroi aux pays africains de crédits destinés à financer dix grands projets de coopération dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, de la lutte contre la pauvreté, de la culture, de la sécurité, de la protection de l'environnement et de l'économie verte. A côté de ces propositions en matière de financement, la Chine a décidé d'accompagner le processus d'industrialisation de certaines économies africaines, dans le cadre d'une approche de co-production et même de délocaliser de certaines activités.

Plus généralement, ce nouveau partenariat intègre la logique de la stratégie de « la route et la ceinture » annoncée par Xi Jinping en 2014. Cette nouvelle « route de la soie » qui passe par l'Afrique pour aboutir à la Méditerranée et l'Europe

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

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

et travers Djibouti, l’Ethiopie, le Kenya, jusqu’au canal de Suez, en direction de l’Egypte, Al Hammadia en Algérie et Tanger au Maroc.

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

Le Brexit : quel impact ?

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

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

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

Le retrait du Royaume-Uni modifiera le cadre financier pluriannuel 2020-2027. Selon les chercheurs de l’Institut Jacques Delors, le déficit découlant du Brexit pour le budget européen atteindrait environ 10 milliards d’euros par an. Ceci correspond à la contribution nette du Royaume-Uni au budget européen.

Les effets à prévoir sur la structure du budget européen, qui s'élève à 145 milliards d'euros, sont plus importants que ce déficit, qui représente un peu moins de 7 % du budget total, dû au retrait britannique. Les priorités du budget européen feront sans doute l'objet de discussions plus poussées encore que lors des précédentes négociations des cadres financiers pluriannuels.

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

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

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

Nombre d'accords commerciaux entre le Royaume-Uni et des pays africains

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

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

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

Le cinquième Sommet d’Abidjan : bilan et perspectives du partenariat UE-Afrique

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

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

Le Sommet a été précédé par une série d'événements préparatoires et parallèles, notamment le 4^{ème} Sommet de la Jeunesse Europe-Afrique (Abidjan, 9-11 octobre 2017), le 6^{ème} Forum d'entrepreneurs Europe-Afrique (27 novembre 2017, Abidjan) et un Forum Afrique-UE de la société civile (Tunis, 11-13 juillet 2017), la 4^{ème} réunion des acteurs économiques et sociaux de l'Union Africaine et des Conseils Economiques et Sociaux UE-Afrique (Abidjan, 16-17 novembre), ainsi que le Sommet parlementaire entre le Parlement panafricain (PAP) et le Parlement européen (Abidjan, 27 au 28 novembre 2017). A ces événements ont été associés un nombre de partenaires et de parties prenantes sans précédents. Cependant, à la veille du Sommet, les organisations de la société civile ont protesté contre ce qu'elles ont qualifié de manque d'inclusivité, ayant été écartées au dernier moment du Sommet à la demande de certaines délégations africaines alors qu'elles avaient été invitées à prendre la parole⁹. Cette exclusion de la société civile reproduit l'attitude observée lors du Sommet de 2014, quand le Forum Conjoint Annuel des parties prenantes, qui devait s'organiser pour suivre la mise en œuvre de la Stratégie Commune a été bloqué en raison de la résistance de certains Etats africains à impliquer les organisations de la société civile¹⁰.

Par ailleurs, si l'Agenda du Sommet a mis l'accent sur les questions de la jeunesse et de l'emploi, c'est encore une fois la problématique de la migration, et notamment la maîtrise et le contrôle des flux migratoires vers l'Europe, qui ont monopolisé l'attention des participants et une large partie des concertations. De plus, les échanges ont peu porté sur le développement d'une stratégie de prévention et gestion des migrations en et depuis l'Afrique. L'attention des leaders s'est plutôt centrée sur le thème largement médiatisé des pratiques d'esclavage des migrants en Libye, et c'est dans ce domaine que les seules actions concrètes ont

⁹ Voir "Civil Society barred from speaking at the Africa-Europe Summit", <https://concordeurope.org/2017/11/30/civil-society-africa-europe-summit/>, ou "Manque d'inclusivité au cinquième sommet Union africaine-Union européenne", Confédération Syndicale Internationale, <https://www.uituc-csi.org/Cinquieme-Sommet-UA-UE>.

¹⁰ Voir Ostheimer, A.E. (2017), "The Vth AU-EU summit: a turning point for relations between Africa and Europe?", Konrad Adenauer Stiftung Country Report, http://www.kas.de/wf/doc/kas_50957-544-2-30.pdf?171206093443.

donné lieu à des concertations, notamment en matière d'évacuation et de retour volontaire des migrants (voir la déclaration commune adoptée au Sommet « Sur la situation des migrants en Libye », la seule adoptée en plus de la Déclaration commune du Sommet)¹¹.

Cependant, d'autres aspects centraux de la réalité migratoire en Afrique, comme les dangers tout au long des routes migratoires, les migrations intra-africaines, la fuite de cerveaux ou bien sûr les canaux de migration légale vers l'Europe, ont été complètement ignorés. De même, les actions pour créer de l'emploi et assurer l'insertion de la jeunesse en tant que principal défi identifié pour le continent pour les prochaines décennies, n'ont pas été au menu. Cela justifie le jugement d'un analyste dans le sens que « on aborde des défis à long terme avec des actions à court terme ».¹²

En effet, dans leur Déclaration politique¹³, les leaders des 83 pays participants ont retenu quatre priorités stratégiques, mais sans s'engager sur des mesures ou moyens concrets: mobiliser des ressources pour la transformation structurelle de l'Afrique misant sur le levier du Plan d'Investissement Externe de l'UE en Afrique (censé mobiliser 44 milliards d'euros en investissements publics et privés sur la base d'un engagement budgétaire de l'UE de 4,1 millions d'euros à travers le nouveau Fonds européen pour le développement soutenable¹⁴) ; investir dans le capital humain par le biais de l'éducation, la science, la technologie et le développement des compétences (y compris avec des programmes d'échange d'étudiants entre les deux continents); renforcer la résilience, la paix, la sécurité et la gouvernance et, finalement, gérer la mobilité et la migration des personnes. Sur ce dernier point, l'engagement a été renouvelé de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière « dans un esprit de vrai partenariat et responsabilité partagée » et d'entamer un dialogue « continental » sur la migration entre l'Europe et l'Afrique comme proposé par l'Union Africaine à l'encontre de la tendance de l'UE d'établir des partenariats bilatéraux avec les pays africains, notamment en matière de retour et réadmission de migrants irréguliers, comme décrit dans le chapitre d'Iván Martín ci-dessous.

Hormis ces grands principes et lignes d'action qui reprennent la même approche et le même langage des sommets antérieurs, le Sommet n'a entamé

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

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

13 Voir http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf.

14 Voir https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eip-20171120_en.pdf.

aucune évaluation des réalisations du partenariat lancé voilà 17 ans ni formulé un ajustement – pourtant nécessaire- des modalités de fonctionnement, des instruments et outils de partenariat répondant aux nouveaux défis et au nouveau contexte (voir la le chapitre final de cet ouvrage). Et cela malgré l'analyse partagée par beaucoup d'observateurs selon laquelle « la relation UA-UE est dysfonctionnelle », pour reprendre la formulation d'un rapport de l'International Crisis Group sur le sujet¹⁵.

Dans le même sens, le Président de la Commission de l'Union Africaine, Moussa Faki, a déclaré ouvertement, en référence au cadre de coopération entre l'Union Européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), notamment par le biais du Fonds européen de développement (mobilisant, dans le cadre du 11ème FED, 30,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour les 70 pays ACP) qu' « il est temps d'évaluer les 42 années de partenariat ACP-Union européenne conjointement avec nos amis européens. Ce type de relations n'est plus pertinent ». L'UE et les pays africains sont censés réviser les termes de ce partenariat dans le cadre de la renégociation de l'Accord de Cotonou prévu pour 2020, mais la formulation d'une position commune africaine sur ce sujet est loin d'être facile.

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

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

¹⁵ Voir International Crisis Group (2017), « Time to Reset African Union- European Union relations », <https://www.crisisgroup.org/africa/255-time-reset-african-union-european-union-relations>.

cadre de différents instruments financiers).

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

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

En somme, le Sommet n'a pas saisi pleinement l'occasion de refonder le Partenariat et aborder les grandes questions de développement du continent autour desquelles la Stratégie commune peut trouver son sens (voir section finale de ce chapitre). Dans la perspective du futur de la jeunesse africaine, l'avis unanime des analystes est que le Sommet a été « une déception »¹⁶. En tout cas, on peut considérer difficilement que le Sommet a répondu aux ambitions formulées dans les textes préparatoires de l'Union Européenne, à savoir « un nouveau élan pour le partenariat Afrique-UE » (suivant le titre de la Communication de la Commission européenne de mai 2017, qui prônait de « traduire les objectifs stratégiques en actions »)¹⁷ ou « un coup d'accélérateur au développement » comme demandé par le Parlement européen dans sa résolution de novembre 2017 sur la Stratégie UE-Afrique¹⁸. Le 6^{ème} Sommet qui devrait se tenir dans un pays de l'Union Européenne

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

17 Communication conjointe au Parlement et au Conseil, JOINT (2017)17 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/http_eur-lex.europa_fr.pdf.

18 Proposition de résolution du Parlement européen sur la Stratégie UE-Afrique : un coup d'accélérateur au

dès 2020 sera-t-il le rendez-vous d'une réelle refondation du Partenariat Union Européenne-Union Africaine ?

développement, 2017/2083(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P8-TA-2017-0448>.

PART I

FLUX COMMERCIAUX, ACCORDS DE PARTENARIAT ET INTEGRATION AFRICAINE

CHAPITRE 1 :

L'Accord de Partenariat Economique et le partenariat Europe-Afrique : nouveau départ ou faux départ ?

Cheikh Tidiane Dieye

Introduction

Il semble, aujourd'hui, quasiment impossible de réfléchir sur les nouvelles formes, les configurations et les orientations des relations entre l'Europe et l'Afrique sans se référer à l'Accord de Partenariat Economique (APE). Même s'il est communément admis que le partenariat Europe-Afrique, ancien comme nouveau, déborde largement le cadre strictement commercial, comme on peut le voir à travers l'Accord de Cotonou¹⁹, il semble que ce soit le volet commercial qui cristallise actuellement toutes les passions et les énergies et suscite la plupart des malentendus.

En 2002, se fondant sur les articles 36 et 37 de l'Accord de Cotonou, l'Union Européenne lance des négociations commerciales avec les Etats des Caraïbes, du Pacifique et cinq régions africaines : la CEDEAO plus la Mauritanie en Afrique de l'Ouest ; l'Afrique Centrale ; la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ; la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC) et l'Afrique Orientale et Australe (AFOA).

Après près d'une quinzaine d'années d'intenses négociations, inédites dans l'histoire des relations entre l'Europe et l'Afrique, celles-ci n'ont pas produit les résultats escomptés. Les importantes divergences techniques et politiques, de

¹⁹ L'accord de Cotonou est conclu le 23 juin 2000 entre l'Union Européenne et les pays ACP. Il prévoit, à travers les articles 36 et 37, l'établissement de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC. Les négociations étaient prévues pour se tenir entre 2002 et 2007 et l'accord qui en serait issu, intitulé "Accord de Partenariat Economique" (Article 37.1) devait entrer en vigueur le 1er janvier 2008.

forme comme de fond, qui se sont manifestées dès l'ouverture des négociations, ont continué pendant longtemps à prendre le dessus sur la volonté politique de conclure un APE ambitieux et rapide. En dépit de la grande ambition attachée à cet accord, comme moyen de renouveler le partenariat économique Europe-ACP -malmené à la fois par sa propre incapacité à atteindre les objectifs de diversification et de développement des pays ACP, par les principes et exigences des nouvelles règles commerciales internationales et par les mutations dans la géographie de l'économie mondiale, avec notamment l'émergence des pays du Sud-, les négociateurs européens et ACP n'ont pas pu rétablir la confiance et l'engagement nécessaires à la conclusion et la mise en œuvre de l'APE.

Contrairement à ce qui était prévu, en dehors des Caraïbes²⁰, aucune autre région ACP n'a signé et mis en œuvre un APE régional complet²¹ impliquant l'ensemble de ses Etats membres. Cette réalité est encore plus manifeste sur le continent africain. Aucune communauté régionale ayant négocié l'Accord en tant que groupe ne l'a signé et mis en œuvre collectivement. Seuls quelques APE font l'objet d'une application provisoire²² à ce jour. C'est le cas avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fiji (Pacifique); l'Ile Maurice, le Zimbabwe, les Seychelles et Madagascar (Afrique Orientale et Australe); le Cameroun (Afrique centrale); la Côte d'Ivoire (Afrique de l'Ouest). D'autres APE sont signés mais ne font pas encore l'objet d'application, attendant d'hypothétiques ratifications par les parlements nationaux. En Afrique de l'Ouest, par exemple, sur les 16 pays ayant participé au processus de négociations, 13 ont signé l'accord régional. Fait notable, le Nigeria, géant régional représentant plus de la moitié de la population et du PIB de l'Afrique de l'Ouest, ne s'est pas joint aux pays signataires. Ce qui, comme on le verra plus loin, en rajoute à la complexité des effets de l'APE, notamment sur le processus d'intégration régionale.

Des objectifs larges et ambitieux avaient été attachés aux APE. C'est à la lumière de ceux-ci que l'on mesure le mieux l'écart entre ce qui était voulu et ce qui a été obtenu. A-t-on surestimé la capacité de l'Europe à convaincre ses partenaires ACP sur les bienfaits que la zone de libre-échange leur apporterait ?

20 Le Cariforum et l'Union Européenne ont signé un APE régional complet en 2007. Cet accord a été mis en œuvre dès 2008 et a fait l'objet d'un examen en 2014.

21 L'APE régional complet correspond au premier modèle d'accord négocié entre 2003 et 2007. Il correspond à un accord portant sur les marchandises, les services, ainsi que d'autres questions liées au commerce. Pour l'Afrique de l'Ouest, par exemple, à partir de 2007, constatant les difficultés à conclure un APE sous cette forme, la décision fut prise de négocier un APE régional partiel portant seulement sur les marchandises et de renvoyer les autres sujets dans une clause de Rendez-vous.

22 voir "Overview of EPA's": <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>

A-t-on sous-estimé la complexité de l'accord au point de vouloir le conclure après seulement quatre années de négociations ? A-t-on, enfin, négligé ou pas assez pris en compte les profondes transformations qui caractérisent les pays et régions africains depuis quelques années et qui engendrent tout à la fois une remise en question des partenariats traditionnels et une construction de nouveaux modèles à partir de paradigmes différents ?

Il serait peut-être hasardeux d'isoler ou de privilégier une seule réponse, car elle serait nécessairement simpliste, voire réductrice. En avançant, plus que de besoin, et même de raison, qu'elle n'avait aucun agenda offensif dans l'APE, qu'elle ne cherchait que l'intérêt des pays ACP, ou qu'elle ne voulait que promouvoir leur intégration et leur développement, le discours de l'Union Européenne avait peut-être été perçu comme étant teinté d'une générosité suspecte. De même, on peut accepter qu'en décidant péremptoirement que l'accord serait conclu au bout de quatre années de négociations, les parties à l'APE avaient non seulement sous-estimé la complexité de cet accord, mais elles avaient en plus fermé les yeux sur l'état de préparation ou d'impréparation des régions africaines et ACP, dont la plupart n'avaient jamais négocié un tel type d'accord, avec un partenaire aussi puissant que l'Union Européenne. Si on y ajoute le fait qu'aucune région africaine n'avait atteint un niveau d'intégration économique minimal – Union douanière²³ fonctionnelle, politiques sectorielles communes, libre circulation effective des biens et des personnes etc.- on comprend mieux pourquoi ces régions ont négocié l'accord avec d'infinies précautions et, souvent, dans une posture défensive.

Le but de cet article est de revenir sur le contexte politique, historique et géostratégique dans lequel l'Accord de Partenariat Economique a été négocié. En partant des expériences vécues dans le processus de négociation de l'APE, il s'agit d'analyser et de mettre en lumière quelques-unes des raisons explicites ou diffuses qui expliquent l'opposition de la plupart des acteurs africains à l'APE et les hésitations de nombre de dirigeants quant à sa signature. Trois facteurs ayant eu une influence sur les négociations seront mis en relief: (i) la dialectique complexe des relations Europe-Afrique au fil des années; (ii) la configuration des entités régionales africaines engagées dans les négociations et (iii) la nature et la portée des demandes européennes.

²³ La CEDEAO, par exemple, a adopté son tarif extérieur commun (TEC) en décembre 2013 et débuté sa mise en oeuvre en janvier 2015, soit 12 ans après le démarrage de la négociation.

I. La dialectique complexe des stratégies européennes vis-à-vis de l'Afrique.

Tout au long de leur histoire commune, les relations entre l'Europe et l'Afrique ont été par moment stables, par moment tendues, mais toujours complexes et gorgées d'enjeux et d'intérêts divers. De la période coloniale à nos jours, quelle que soit la période considérée, la logique a été la même et les nombreuses initiatives économiques européennes envers l'Afrique se sont, pour l'essentiel, soldées par des résultats mitigés. En vérité, si les postures politiques européennes ont souvent changé au grès des circonstances géopolitiques globales, les bases économiques de sa relation avec l'Afrique ont connu une certaine continuité, les changements de concepts ou de stratégies s'étant toujours réalisés dans le même paradigme. En se limitant à la période postcoloniale, on peut identifier trois grands moments qui ont marqué le partenariat économique entre l'Europe et l'Afrique, chacun de ces moments ayant été adossé à une stratégie particulière.

1. La stratégie européenne sur l'Afrique

Cette stratégie débute quelques années avant les indépendances, notamment en 1957 avec le Traité de Rome²⁴. Elle va se poursuivre à travers les Accords de Yaoundé¹²⁵, en 1963, et Yaoundé 2, en 1969. Suite à l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et la conclusion des Accords de Georgetown²⁶ consacrant la création du groupe des pays ACP, les conventions successives de Lomé²⁷ furent mises en place à partir de 1975. Elles consacrent l'octroi unilatéral, par l'Europe, de préférences commerciales non réciproques aux pays ACP. L'Europe mettait ainsi en place une stratégie sur l'Afrique dont le but était de garantir l'accès des

24 Le Traité de Rome a créé la Communauté économique européenne, en même temps que le Fonds européen de Développement (FED). Le traité instituait un régime d'association avec les colonies des puissances européennes signataires du Traité.

25 Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgaches associés, dite Convention de Yaoundé I, signée le 20.07.1963, Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), 11.06.1964, n° 93. [s.l.]. Les Accords de Yaoundé 1 et 2 ont permis le renouvellement du statut d'États associés à la CEE pour les anciennes colonies ayant accédé à l'indépendance en 1960 pour la plupart des pays. Ils ont renforcé la coopération commerciale, technique et financière.

26 Les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) forment une organisation instituée par l'Accord de Georgetown signé en juin 1975. Sont membres du Groupe ACP, les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, parties signataires d'un accord de partenariat entre les ACP et l'Union Européenne. Officiellement, il prend le nom d'Accord de partenariat ACP-CEE.

[En ligne] http://www.wipo.int/wipolex/fr/other_treaties/text.jsp?file_id=201048

27 Accord de coopération commerciale, dit Convention de Lomé I, signé le 28.02.1975 (à Lomé) entre la Communauté économique européenne (CEE) et 46 États ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Cet accord remplace la Convention de Yaoundé et vise à garantir un accès plus large des produits ACP aux marchés européens. [En ligne] <http://www.acp.int/fr/content/convention-acp-cee-de-lom%C3%A9-28-F%C3%A9vrier-1975>

produits africains, sans droits ni quotas, au marché européen. Mais, d'autres y voyaient aussi un moyen pour l'Europe de s'assurer un accès durable, et à peu de frais, aux matières premières agricoles et minières africaines. Des instruments financiers comme les fonds de stabilisation des exportations de produits agricoles et miniers (Stabex et sysmin) ont été mis en place. Leur but était de compenser la baisse des recettes d'exportation et d'encourager les Etats africains à maintenir leurs exportations dans leur nature. Cependant, les effets positifs attendus de ces instruments ont été neutralisés par des mesures de politique commerciale mises en place au même moment par l'Europe, lesquelles ont opéré comme des barrières tarifaires et non tarifaires, notamment des règles d'origine relativement complexes, des normes sanitaires et phytosanitaires quelques fois hors de portée des producteurs et exportateurs des pays africains et une progressivité des droits de douane ayant découragé les tentatives de transformation locale des matières premières.

2. La stratégie européenne pour l'Afrique

Le début du millénaire marque un tournant majeur dans les relations entre l'Europe et l'Afrique. Les mutations économiques et politiques qui sont apparues au milieu des années 90 et qui ont profondément marqué les relations internationales se sont accélérées au début des années 2000. Les lignes traditionnelles ont commencé à bouger pour laisser apparaître de nouvelles formes de coopération et de nouvelles possibilités économiques. C'est dans ce contexte que survinrent deux événements qui marqueront durablement les relations Europe-Afrique.

Le premier est le Sommet Europe-Afrique qui se tint au Caire²⁸, en avril 2000. L'Europe y présente les grandes lignes de sa politique pour l'Afrique. Celle-ci est adossée à la première stratégie de l'Europe pour l'Afrique. Le Sommet du Caire mit en place le cadre stratégique du dialogue Europe-Afrique à travers notamment les axes prioritaires identifiés par les deux parties. Ces axes²⁹ sont, entre autres, l'intégration régionale en Afrique et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale ; la bonne gouvernance, les institutions et les droits de l'Homme ; la paix et la gestion des conflits ; le développement durable.

Comme on peut le constater, le caractère général de ces axes présageait déjà des difficultés de leur mise en œuvre, comme de leur incapacité à produire des résultats tangibles. Dans le discours politique, l'Europe comme l'Afrique affichaient leur

²⁸ Le premier Sommet UE-Afrique s'est tenu au Caire en avril 2000.

²⁹ Déclaration du Caire adoptée le 4 avril 2000.

convergence de vues et leur volonté de bâtir un partenariat fécond et mutuellement profitable. Dans les faits, de profondes divergences³⁰ les séparaient : l'Europe s'intéressait davantage aux questions liées aux droits de l'Homme, à la politique, à la paix et la sécurité, tandis que l'Afrique souhaitait plutôt promouvoir les questions économiques et les infrastructures.

Le second événement est la signature, le 23 juin 2000, de l'Accord³¹ de Cotonou. L'Accord de Cotonou constitue l'ossature du partenariat entre l'Union Européenne et les 79 Etats ACP. Son objectif est de réduire et, à terme, éradiquer la pauvreté, à soutenir le développement économique, culturel et social durable des pays ACP et à faciliter l'intégration progressive de leur économie dans l'économie mondiale. Ouvert aux acteurs non étatiques, notamment le secteur privé et la société civile, la mise en oeuvre de l'Accord de Cotonou est gérée par des institutions communes dont le Conseil des Ministres ACP, le comité des Ambassadeurs et l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. L'Accord contient une composante politique très forte. Celle-ci s'intéresse au dialogue politique sur les questions nationales, régionales et internationales ; les droits de l'Homme et la démocratie; la prévention des conflits; les questions migratoires et le terrorisme, entre autres. Dans sa composante relative aux questions économiques, l'Accord de Cotonou annonce la négociation des Accords de partenariat économique(APE)³², fixe les modalités de leur mise en place ainsi que les procédures³³ devant guider ces négociations.

3. La stratégie européenne avec l'Afrique

En 2005, le Conseil de l'Union européenne présenta sa “nouvelle stratégie pour l'Afrique”³⁴. Elle fait fond sur les priorités identifiées au Caire et met davantage l'accent sur les migrations et les questions sécuritaires, notamment le terrorisme.

Cette nouvelle stratégie constitue le soubassement de la démarche européenne

30 ECDPM, 2006, “œuvrer à l'élaboration d'une stratégie de partenariat conjointe Europe-Afrique”. https://euroafrique.files.wordpress.com/2007/02/rapport_historique.pdf.

31 L'Accord de Cotonou est la dernière étape du Partenariat entre l'Union Européenne et les Etats ACP. Signé en 2000, l'Accord prendra fin en 2020. Il est révisé tous les cinq ans. Téléchargeable à: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12101>.

32 L'article 36 annonce la négociation de nouveaux accords commerciaux et en fixe les modalités. Les principes mis en avant sont la compatibilité avec l'OMC, la progressivité et le maintien des préférences commerciales non réciproques durant toute la période préparatoire.

33 L'article 37 fixe la durée de la période préparatoire, indique la date d'entrée en vigueur ainsi que les différentes étapes des négociations.

34 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité économique et social européen - La stratégie de l'UE pour l'Afrique - Vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique {SEC(2005)1255}* COM/2005/0489 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52005DC0489>.

lorsque se tint à Lisbonne, en décembre 2007, le second Sommet UE-Afrique, soit sept ans après le Sommet du Caire. Pour la première fois, l'Europe rencontre l'Afrique sans avoir un plan préalablement déterminé. L'Europe vient, dit-elle, dessiner avec l'Afrique les contours d'un nouveau partenariat. Les mots sont forts, bien choisis. Les dirigeants européens parlent de « nouveau départ » et de nouvelle stratégie, « pour la première fois, une véritable stratégie commune ». José Manuel Barroso s'engage à passer d'une « politique pour l'Afrique » à une « politique avec l'Afrique »³⁵. Louis Michel³⁶ va plus loin. Pour lui, le Sommet de Lisbonne a marqué l'adoption « d'une nouvelle vision commune, inscrite dans une stratégie conjointe, celle d'un partenariat politique d'égal à égal, décomplexé, libéré, pragmatique, et d'une responsabilité mutuelle »³⁷.

La volonté exprimée par les Chefs d'Etat européens et africains déboucha sur l'adoption de la Stratégie Conjointe Europe Afrique (SCEA) et du plan d'action de Lisbonne. Pour donner à ce nouveau partenariat des chances de succès, l'Europe et l'Afrique s'engagèrent à relever ensemble des défis politiques importants qu'elles considéraient comme étant les principales sources de malentendus dans les initiatives antérieures.

Les déclarations d'intention ont été cependant vite rattrapées par la réalité des intérêts économiques et commerciaux. En décembre 2007, au moment où les décideurs politiques s'échangeaient de belles paroles à Lisbonne, les experts négociant les APE s'empoignaient sur les sujets techniques. C'est, en effet, à l'approche de la date butoir du 31 décembre 2007 que la Commission européenne avait accentué la pression sur les régions pour les amener à signer l'APE régional et, ensuite, sur les pays non PMA pour les obliger à conclure des APE intérimaires.

Cette pression politique et technique contredisait clairement l'esprit de la Déclaration de Lisbonne et tous les engagements pour un partenariat fondé sur le respect et la solidarité. En décembre 2017, après avoir résisté pendant longtemps, de nombreux pays africains non PMA ont fini par céder à la pression européenne pour signer, en cascade, des accords intérimaires, hors des cadres régionaux dans lesquels ils ont pourtant négocié pendant quatre années. Aucune région n'est épargnée par ces accords intérimaires. En Afrique de l'Ouest, suite au paraphe des APE intérimaires par la Côte d'Ivoire et le Ghana, les Ministres en charge

³⁵ José Manuel Barroso, Président de la Commission de l'Union Européenne lors du Sommet de Lisbonne en 2007.

³⁶ Commissaire Européen en charge du Développement au moment du Sommet de Lisbonne.

³⁷ Louis Michel, Déclaration du Conseil et de la Commission sur le deuxième sommet UE-Afrique, qui s'est tenu à Lisbonne les 8 et 9 décembre 2007. Strasbourg, 11 décembre 2007.

des APE dans les Etats membres de la CEDEAO ont réagi à ce qu'ils ont vu comme étant une grave menace pour l'intégration régionale, en adoptant une forte Déclaration le 17 décembre 2007 à Ouagadougou: " La réunion a déploré les pressions exercées par la Commission Européenne sur les pays de la région et en particulier les non PMA, qui sont de nature à diviser la région et à compromettre le processus d'intégration régionale (...) la réunion a pris acte des accords intérimaires paraphés par la Côte d'Ivoire et le Ghana. Afin d'éviter de bloquer le processus d'intégration régionale, les deux pays sont invités à veiller à ce que lesdits accords à signer soient mis en cohérence avec les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'intégration régionale"³⁸

La conclusion et la mise en œuvre d'un APE gagnant-gagnant devait être le point de départ pour le renouveau du partenariat économique et commercial UE-Afrique. Ce vœu n'a pas été réalisé, car la négociation de cet accord a davantage creusé le malentendu. En novembre 2007, tout juste avant le Sommet de Lisbonne, Monsieur Abdoulaye Wade, alors Président de la République du Sénégal et farouche opposant à l'APE, publiait un article dans les médias internationaux pour justifier son opposition à l'accord: « Il est vrai, écrit-il, que les experts reconnaissent l'échec des accords de Cotonou et, avant eux, de ceux de Yaoundé et de Lomé, qui les ont précédés. L'objectif était d'augmenter les exportations de l'Afrique vers l'Europe, et l'on a abouti au résultat exactement inverse (...) Mais le système de remplacement que propose l'Union européenne (les APE) n'est pas acceptable (...) Si les Européens n'ont plus que la camisole de force des APE à nous proposer, on peut se demander si l'imagination n'est pas en panne à Bruxelles"³⁹

II. Les contraintes structurelles internes qui ont affaibli les positions de négociations des régions africaines

Dans l'Accord de Cotonou, l'Union européenne a convenu avec ses partenaires que "Les négociations des accords de partenariat économique seront engagées avec les pays ACP qui s'estiment prêts à le faire, au niveau qu'ils jugent approprié et conformément aux procédures acceptées par le groupe ACP, en tenant compte

³⁸ CEDEAO, Réunion du Comité Ministériel de Suivi de l'APE, "Relevé de Conclusions et recommandations", 17 décembre 2007.

³⁹ Abdoulaye Wade, " Europe-Afrique: la coopération en panne", Journal Le Monde, 15-11-2007. http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/11/15/europe-afrique-la-cooperation-en-panne-par-abdoulaye-wade_978808_3232.html.

du processus d'intégration régionale entre les États ACP⁴⁰

Dans la plupart des régions africaines, les négociateurs ont eu le sentiment que l'esprit de cet engagement, pourtant clair, n'a pas été respecté. Car non seulement l'UE ne leur a pas laissé le choix, mais l'éventualité d'une déstructuration de l'intégration régionale, en cas de signature de l'Accord par certains pays, a été aussi comme une épée de Damoclès au-dessus de leur tête.

Contrairement à l'UE qui était composée au moment des négociations de 28 Etats développés, les régions africaines étaient toutes composées par deux catégories de pays ayant des caractéristiques socio-économiques, des structures commerciales, des trajectoires institutionnelles et des intérêts stratégiques fort différents : des Pays les Moins Avancés (PMA) et des Pays En Développement (PED).

En analysant le cas de l'Afrique de l'Ouest, l'on se rend davantage compte de la complexité des régions africaines et des contraintes engendrées par leur composition. Si habituellement, et selon les conventions internationales, l'on peut diviser les régions en deux catégories de pays, développés et l en voie de développement, dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, nous sommes en présence d'une réalité plus complexe. Sur les 16 pays ayant négocié l'APE, à savoir les 15 Etats de la CEDEAO et la Mauritanie, 12 sont des PMA et 4 sont des PED, notamment le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Cap Vert⁴¹. En tant que PED, ces derniers sont obligés de signer un APE avec l'UE pour ne pas perdre leur accès au marché européen. Ce n'est pas le cas des PMA. Dès lors, leur comportement et leurs postures vis-à-vis de l'APE ne seront pas les mêmes.

L'opposition du Nigeria à l'APE est dictée par le réalisme. La structure de ses exportations révèle la prédominance des hydrocarbures. Elle peut, donc, facilement se passer des préférences à l'exportation sur le marché européen. Cependant, en cas d'APE, il serait obligé d'ouvrir son marché intérieur à la concurrence des produits européens et faire face aux entreprises européennes sur le marché ouest-africain qu'il voit comme sa zone d'expansion naturelle. Le Ghana et la Côte d'Ivoire ont adhéré à l'Accord par crainte de subir une perturbation brutale de leurs exportations vers l'Europe, notamment en ce qui concerne la banane, le thon et le cacao.

⁴⁰ Accord de Cotonou Article 37(5).

⁴¹ Le Cap-Vert est sorti de la catégorie des PMA en 2008. Il est avec le Botswana l'un des deux pays africains à n'être jamais gradué du statut de PMA à celui de Pays en Développement.

Quant aux PMA, ils ont fait preuve de désintérêt pendant longtemps, avant de se joindre à l'Accord, en arguant, le plus souvent, que c'est par souci de préserver la dynamique d'intégration régionale qui pourrait être contrariée en cas de signature d'accords fragmentés. Les PMA sont majoritaires dans toutes les régions africaines négociant un APE. Or, du fait des flexibilités et avantages dont ils bénéficient déjà vis-à-vis de l'UE à travers le régime « Tout sauf les armes⁴² » (TSA), ils ne voient pas un grand intérêt à aller vers un APE qui ne leur offrirait pas plus que ce qu'ils ont déjà en termes d'accès au marché, mais qui les soumettrait, en retour, à l'obligation d'une ouverture substantielle de leur propre marché, dans un délai probablement trop court pour eux. Une ouverture qu'ils n'auraient pas concédée sans l'APE.

Certains ont estimé que l'APE est plus avantageux que le régime « tout sauf les armes », en ce sens que l'APE donnerait aux préférences commerciales, qui sont par nature une offre unilatérale révocable, un contenu juridique qui les consoliderait. Mais, cet argument n'a pas convaincu nombre de dirigeants et d'acteurs africains. Parmi les effets qui pourraient découler de l'engagement des PMA dans l'APE, figure la perte d'importantes recettes fiscales et des menaces sur les secteurs de production encore vulnérables. Des effets structurels que ne pourrait pas gommer la compensation des pertes fiscales nettes prévue par l'Europe mais que certains dirigeants ont préféré éviter: « l'allocation de sommes d'argent ne compense pas des déséquilibres structurels durables. Entre des mesures pour protéger mon économie d'une concurrence destructrice et une somme d'argent, je préfère les mesures de protection ! L'argent se dépense si vite, et après ? »⁴³

III. Positions de négociation et demandes européennes: entre excès et démesures

Certes, l'Union européenne n'a pas obtenu l'APE qu'elle avait conçu et proposé à ses partenaires. Certes, l'APE n'est toujours pas signé et mis en œuvre par tous les pays et régions qui étaient censés le faire. Certes, enfin, l'APE reste d'actualité car étant appliqué par certains pays auxquels il offre un nouveau cadre juridique pour organiser les échanges commerciaux avec l'Union européenne.

Mais, on ne peut manquer de souligner que l'une des principales raisons du rejet des APE par de nombreux acteurs africains, c'est la nature des exigences

⁴² Le dispositif « Tous sauf les armes » est un régime préférentiel accordé par l'Europe aux Pays les moins avancés (PMA), leur donnant l'avantage d'exporter en Europe, sans droits ni quotas, tout produit autre que les armes, sous réserve de respecter les règles d'origine ainsi que d'autres mesures commerciales.

⁴³ A. Wade, 2007, op.cit.

et demandes de l'Union européenne. La stratégie mise en œuvre par l'UE était d'émettre des demandes uniformes à toutes les régions africaines et de leur faire une offre technique standardisée, alors que, du fait de la singularité de leurs besoins et de leurs capacités, chacune des régions a exprimé des positions spécifiques sur lesquelles elle attendait une réponse européenne appropriée.

Pendant toute la durée des négociations, les points de divergence étaient quasi identiques. Elles portaient, pour l'essentiel, sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT pour déterminer le rythme et la portée du démantèlement tarifaire dans le cadre de l'APE ; l'inclusion ou non de la Clause de la Nation la plus Favorisée (NPF) dans l'APE; entre autres.

1. Sur la portée et le rythme de l'ouverture des marchés

L'Union européenne a exigé et obtenu de la quasi-totalité des régions africaines une libéralisation de 80% de leurs échanges en provenance du marché européen sur une durée de 15 ans au plus.

En Afrique de l'Ouest, la Côte d'Ivoire s'est engagée dès 2007 dans son accord intérimaire à libéraliser 80,8% de ses importations en provenance de l'Europe sur une durée de 15 ans⁴⁴. Le Ghana s'est engagé à libéraliser 80,1% de ses importations sur 15 ans, en supprimant notamment les droits sur 72,81% de ses importations dans les dix premières années⁴⁵. Les pays de la SADC et de l'Afrique orientale et australe se sont engagés à une ouverture respective de 86% et de 82% sur 15 ans⁴⁶.

Pourtant, les analyses les plus rigoureuses ont montré que la demande européenne pour une large ouverture des marchés africains n'était ni économiquement soutenable ni légalement justifiée. Elle s'adossait à une idéologie constamment répétée à Bruxelles, à savoir que plus les pays africains ouvriraient leurs marchés plus ils attireraient des investissements européens qui favoriseraient la croissance. Un tel argument n'est pas vérifié dans la réalité⁴⁷. Certes, supprimer les droits de douane sur les matières premières et les produits finis importés de l'Europe peut renforcer la compétitivité des entreprises et profiter aux consommateurs. Mais, ces

44 Texte de l'accord intérimaire entre l'UE et la Côte d'Ivoire.

45 Texte de l'Accord intérimaire du Ghana.

46 Texte APE SADC et Afrique orientale et australe (AfAO).

47 Stieglitz, parmi d'autres, a montré que l'ouverture tous azimut des marchés n'est ni nécessaire ni suffisante pour le développement des pays. "Pour un Commerce mondial plus juste", 2007.

changements n'apparaissent pas automatiquement, car ils sont conditionnés par une panoplie d'autres mesures de politiques économiques et commerciales, entre autres facteurs, qui n'existent pas encore dans les régions africaines dont la plupart ne sont que des zones de libre-échange⁴⁸, qui au demeurant, sont très imparfaites.

L'exigence d'une ouverture du marché des régions et pays africains à 80% relève d'une interprétation européenne unilatérale conforme à ses propres intérêts⁴⁹. Rien à l'OMC ou autour d'elle n'incline ces pays à aller dans le sens indiqué par l'UE. Concernant l'interprétation de l'Article XXIV du GATT, qui est la base légale des Accords commerciaux régionaux, le seul consensus sur la définition des notions, de "l'essentiel des échanges"⁵⁰ et de "délai raisonnable"⁵¹ de libéralisation, c'est qu'il n'y a pas de consensus. Le taux d'ouverture du marché africain à 80% ou plus n'aurait pas été un problème s'il avait été voulu et défendu par les pays africains eux-mêmes. Au contraire, ils l'ont rejeté pendant de nombreuses années et certains ont fini par l'accepter, faute de choix, pour ne pas s'isoler de leurs régions dont certains membres avaient déjà signé des accords intérimaires.

Seule l'Afrique de l'Ouest a obtenu une concession majeure de l'Union européenne lui donnant droit de libérer 75% sur 20 ans. Elle a su exploiter judicieusement le vent favorable qui soufflait à la veille du Sommet UE-Afrique d'avril 2014 à Bruxelles. Le 5 décembre 2013, ayant constaté l'étendue des divergences techniques dans les négociations, et soucieux d'éviter les implications politiques⁵² qui pourraient être engendrées par ces divergences, les Ministres en

48 Article XIV.8.b du GATT: on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela

serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange.

49 En 2009, l'Organisation Enda Tiers Monde, en sa qualité de représentant de la société civile ouest africaine dans l'équipe régionale de négociation de l'PAPE, a commandité une étude sur l'interprétation de l'Article XXIV du GATT afin de fournir à la CEDEAO des arguments juridiques pouvant soutenir son offre d'accès au marché. L'étude s'est appuyée sur une des méthodologies de recherche parmi les plus élaborées et les recherches documentaires les plus fouillées. Plus spécifiquement, l'étude a analysé les documents pertinents de l'OMC, qui ont été complétés par des entretiens avec des experts du droit du commerce international dont l'autorité fait foi. Les règles et la jurisprudence de l'OMC ont été disséquées. Les différends portés à l'OMC, les interprétations des arrêts comme les pratiques des membres ont été analysés de manière approfondie et objective.

50 Les paragraphes a.1 et b de l'Article XXIV du GATT disposent respectivement que les Unions douanières et les Zones de libre-échange doivent couvrir l'essentiel des échanges commerciaux pour être considérées comme des Accords Commerciaux Régionaux au sens du GATT/OMC

51 Le paragraphe 5.c de l'Article XXIV dispose que et que tout accord provisoire comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

52 "Failure to show greater flexibility and to rapidly conclude the negotiations will have political consequences, including on the EU-Africa Summit in April 2014". (Lettre des Ministres européens citée)

charge du commerce et du développement de cinq pays⁵³ européens écrivent une lettre commune à Catherine Ashton, Andris Piebalgs and Karel de Gucht au sujet des APE. Leur message est très clair, et pour la première fois depuis le début des négociations de l'accord, des autorités européennes de ce niveau envisagent explicitement la possibilité d'une ouverture du marché à moins de 80%: " We should consider the particularly strict interpretation of Article XXIV of the GATT according to which ACP regions have to liberalize at least 80% of their trade with EU for EPA to be compatible with WTO. In another words, the Commission could consider a lower level from some of our ACP regions (...) we should soften our position on transition period: ie.transition period longer than 15 years could be considered by the Commission, where justified"⁵⁴

2. La Clause de la Nation la plus favorisée (NPF)

Les échanges commerciaux multilatéraux, administrés par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), sont régis par le sacro-saint principe de la Clause de la Nation la Plus Favorisée (Clause NPF)⁵⁵. Cette clause stipule que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre, doit être immédiatement accordé à la totalité des parties contractantes du GATT. Autrement dit, ce qui est accordé à l'un est accordé à tous les autres qui sont dans la même catégorie de développement, sans discrimination. Les deux types d'exception qu'elle admet sont étroitement liés à la prise en charge des intérêts spécifiques des pays en développement. Ils concernent les accords d'intégration économique régionale qui sont des accords par lesquels un ensemble de pays s'accorde réciproquement des avantages commerciaux préférentiels. Ces avantages sont alors réservés aux pays membres de l'accord et refusés aux autres. Le second type concerne les préférences commerciales accordées aux pays en développement par les pays développés, de façon volontaire et unilatérale. Elle a donc tout son sens dans le système commercial multilatéral. Mais son incorporation dans un accord commercial régional mixte comme l'APE est plus difficile à admettre.

La clause NPF⁵⁶ a été incorporée dans les APE tardivement. Elle est apparue pour la première dans les textes à partir de 2007 tout juste à la signature des

53 Pays-Bas, France, Danemark, Irlande, Grande Bretagne.

54 Joint letter to the High representative of the Union for Foreign affairs and security policy, and Vice President of the European Commission and the Commissioners for Development and Trade, December,5, 2013.

55 Article premier du GATT: "Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes autres parties contractantes."

56 Article 16 de l'Accord UE-Afrique de l'Ouest.

Accords intérimaires. C'est pourquoi certains n'ont pas hésité à la voir comme un des pendants de la "Stratégie de l'Europe globale"⁵⁷ adoptée par l'UE en 2006.

Aux termes de cette clause, l'Europe s'engage à accorder aux pays signataires d'un APE tout traitement tarifaire plus favorable qu'elle accordera à une Partie tierce si elle conclut un accord préférentiel avec cette Partie tierce après la signature de l'Accord⁵⁸. En contrepartie, ces pays signataires s'engagent, à leur tour, à accorder à l'UE tout traitement tarifaire plus favorable - qu'elles accorderont - après la signature l'APE à un partenaire commercial autre que les pays d'Afrique et les Etats ACP, ayant, à la fois, une part des échanges commerciaux mondiaux supérieure à 1.5 pour cent⁵⁹ et un taux d'industrialisation mesuré par le ratio de valeur ajoutée manufacturière rapportée au PIB supérieur à 10 pour cent, dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord préférentiel visé dans ce paragraphe⁶⁰. Si l'accord préférentiel est signé avec un groupe de pays agissant individuellement, collectivement ou à travers un accord de libre-échange, le seuil relatif à la part des échanges commerciaux mondiaux considérée s'élèvera à 2 pour cent⁶¹.

La clause NPF a été rejetée par la plupart des régions africaines. De 2007 à 2014, elle a été au centre des plus vives polémiques: « Selon cette clause [NPF], les droits tarifaires sur les produits de l'UE ne peuvent être supérieurs aux prélèvements imposés sur les produits en provenance de pays en développement. Les APE empêchent donc d'autres pays en développement de tirer profit de l'introduction de leurs marchandises sur les marchés des pays en développement⁶² ». Une position similaire a aussi été défendue par Rob Davis, Ministre Sud-Africain du Commerce: " Cela nous placerait définitivement dans une relation basique avec l'Europe...une limitation inacceptable de notre souveraineté⁶³ ».

57 Cette stratégie est adoptée comme réponse de l'UE aux transformations rapides de l'économie mondiale. Elle définit les axes et logiques d'intervention devant soutenir les entreprises européennes dans la compétition globale afin de conserver leurs parts de marché et en gagner de nouvelles.

58 Article 16 (2) -APE UE-Afrique de l'Ouest.

59 Avec un taux de 1.5%, les pays en développement visés par la Clause seraient: la Chine, l'Inde, le Brésil, la Malaisie, le Mexique, la Thaïlande, l'Arabie Saoudite. Pour les groupes de pays ayant une part du commerce mondial supérieure à 2%, la clause touche l'ASEAN et le MERCOSUR. Pour le cas de l'Afrique de l'Ouest, c'est à la toute dernière session des négociations que le taux fut porté de 1 à 1.5%, ce qui a permis d'exclure l'Indonésie et la Turquie.

60 La base de calcul prévue est bâtie sur les données officielles de l'OMC sur les principaux exportateurs mondiaux de marchandises (excluant le commerce intra-Union européenne) et de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) pour la valeur ajoutée manufacturière.

61 Article 16 (3) - APE EU-Afrique de l'Ouest

62 Africa : Rivalry with China Drives EU to push for trade deals, IPS news, 26 février 2008. www.tmcnet.com/usubmit/2008/02/26/3293582.htm.

63 Africa: EPAs signed after EU's threats, Africa News, 21 décembre 2007, www.africanews.com/site/list_

D'autres pays en développement ont aussi dénoncé les conséquences potentielles de la Clause NPF sur le commerce Sud-Sud. Le 5 février 2008, le Brésil a présenté au Conseil général de l'OMC une communication au sujet de la Clause NPF dans les APE UE-ACP. Selon les Brésiliens, l'inclusion d'une telle clause serait de nature à décourager toute volonté des pays en développement de s'engager dans des accords en vue de s'octroyer des concessions mutuelles avec les pays ACP signataires d'un APE dans la mesure où les conditions d'accès au marché accordées à l'Europe constitueraient le « plafond » dont pourraient bénéficier d'autres pays en développement sur les marchés ACP (à savoir qu'il faudrait automatiquement faire bénéficier l'Europe de tout accès supérieur à ce « plafond »). Les pays ACP se retrouveraient donc « sans incitation à négocier avec d'autres pays en développement des accords contenant des conditions d'accès au marché plus favorables que celles dont [l'UE] pourrait bénéficier ». Une situation qui « dissuaderait des pays tiers, voire les empêcherait, de négocier des ALE avec des parties aux APE et créerait des contraintes majeures pour le commerce Sud-Sud, » ce qui serait pour le moins paradoxal dans un cycle dit du développement.⁶⁴

La levée de bouclier contre la Clause NPF n'a pas cependant amené l'UE à assouplir sa position. Au contraire, elle a continué à défendre sa politique, arguant que l'inclusion de la clause est une question d'équité fondamentale et vise ceux que l'on appelle les « nouveaux acteurs concurrentiels » à savoir le Brésil, l'Inde, la Russie et la Chine, entre autres. Le Commissaire européen au Développement, Louis Michel, a déclaré dans ce contexte que la générosité de l'Europe en termes d'aide au développement ne signifiait pas pour autant qu'elle laisserait ses pays « partenaires » accorder à ses « adversaires » économiques un traitement plus favorable: « Nous sommes généreux, mais pas naïfs⁶⁵ »

messages/14101

⁶⁴ Pour lire la déclaration du Brésil dans son intégralité, voir : www.dgroups.org/groups/CoOL/docs/EPAs-WTO-General_Council-Brazil_Statement-050208.doc?ois=no.

⁶⁵ Q&A: "We are generous but not naïve", Entretien avec Louis Michel, Commissaire européen au développement, IPS, Bruxelles, 11 février 2008, www.ipsnews.net/news.asp?idnews=40762.

Conclusion

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

Ces éléments nouveaux devraient inciter à la prudence et même à la renégociation de certains sujets. Le premier de ces éléments est le Brexit. Avec la sortie de la Grande-Bretagne, l'Union européenne change de nature, ce qui déforme toutes les grilles d'analyse sur lesquelles les régions africaines s'étaient fondées pour bâtir leur stratégie de négociation. La négociation a été conduite par l'Europe des 28. La mise en œuvre devrait être faite sans la Grande Bretagne, qui n'est pas n'importe quel membre, puisqu'étant le premier partenaire commercial de la plupart des pays africains anglophones.

Le second élément est la négociation de la Zone de libre-échange continentale en Afrique (ZLEC). Le processus a abouti avec la signature, le 21 mars 2018, de la ZLEC par 44 pays africaines à Kigali, alors que quelques autres pays qui ont des réserves ne rejoignent pas le projet pour l'instant, tels que le Nigéria, le Burundi, l'Érythrée, la Namibie et la Sierra-Leone. Certains analystes estiment que si les APE régionaux sont mis en œuvre avant la ZLEC, cette dernière pourrait avoir du mal à réaliser tout son potentiel.

Le troisième élément concerne la prolifération actuelle des méga accords commerciaux régionaux dont le Partenariat Transatlantique pour le Commerce et l'Investissement (PTCI) et le Partenariat Transpacifique (PTI). Ces méga-ACR qui impliquent l'Europe ou nombre de ses partenaires auront aussi des incidences non encore définies sur les économies africaines.

Le quatrième élément concerne l'intégration régionale en Afrique. La promotion de l'intégration régionale était l'un des principaux objectifs de l'APE. C'est à ce niveau que l'échec est le plus patent. Dans la presque totalité des régions, l'UE est passée d'un régime commercial unique avec les pays à quatre régimes au moins: les APE intérimaires; le régime "Tous Sauf les Armes" avec les PMA; Le Système

de préférences généralisées (SPG) avec les non PMA n'ayant pas signé d'APE intérimaires; le SPG+ pour les pays bénéficiant d'avantages supplémentaires comme le Cap Vert en Afrique de l'Ouest.

La longue négociation de l'APE a révélé que l'Europe n'était pas préparée à voir une Afrique qui ne lui avait jamais rien refusé s'émanciper et lui opposer une farouche résistance dans la négociation de cet accord commercial. Elle a toujours donné à l'Afrique ce qu'elle décidait et a souvent obtenu de cette dernière ce qu'elle souhaitait.

Les Déclarations répétitives exprimant la volonté des deux parties de conclure un accord qui promeuve à la fois le développement socioéconomique, l'intégration régionale et l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale ne seront pas suffisantes si elles ne s'adossent pas à des changements importants et visibles sur la façon d'être et de faire de l'UE.

De plus, lorsque les dirigeants européens justifient leur regain d'intérêt pour l'Afrique ou le changement de stratégie par le fait que l'Afrique serait devenue un enjeu géostratégique majeur sur la scène internationale, ils semblent commettre une erreur de jugement qui n'a pas échappé à de nombreux observateurs et leaders africains. S'intéresser à l'Afrique parce qu'elle est redevenue un enjeu géostratégique ou qu'elle est convoitée par des puissances émergentes concurrentes de l'Europe apparaît comme une démarche réactive.

En agissant pour ne pas perdre des marchés africains qu'elle considérait jusqu'ici comme sa propriété quasi exclusive, l'Europe commettra encore sûrement de nombreuses erreurs qui ne feront que renforcer le malentendu avec ses partenaires africains.

Elle doit inventer, avec l'Afrique, un partenariat plus positif et plus proactif. Il ne s'agit pas toujours d'argent. Il s'agit de cohérence, d'engagement et de vérité. L'Europe doit aussi comprendre qu'une présence plus forte des pays émergents ou d'autres puissances développées en Afrique, sous des conditions encadrées et définies par les Africains eux-mêmes, ne se fait pas nécessairement à son détriment. Elle se fait à l'avantage de l'Afrique.

CHAPITRE 2 :

Les préférences régionales et la relation Afrique-Europe. Les conditions d'un partenariat équilibré.

Pierre Jacquemot

Au Nord comme au Sud, la question du protectionnisme revient sur le devant de la scène. En Afrique, elle est clairement posée, tant au plan national que régional. Elle se formule ainsi : à certains moments et dans certaines circonstances, un pays ne doit-il pas installer des « écluses », comme sur un fleuve lorsque les niveaux de ses eaux ne correspondent pas ? La persistance de coûts de transaction élevés, la défaillance de certains services et l'inefficacité relative du cadre institutionnel, n'empêchent-ils pas les économies de parvenir, dans des situations de concurrence ouverte, à des niveaux viables de compétitivité ?⁶⁶ On peut aussi invoquer l'imperfection des marchés mondiaux, comme c'est le cas avec les marchés subventionnés par les pays industrialisés et émergents, ou l'existence de prix de dumping à l'exportation, dans l'agroalimentaire ou le textile notamment.⁶⁷ Confrontée à de telles relations asymétriques, ne serait-il pas légitime de plaider pour l'Afrique en faveur d'une protection à la fois « équitable stratégique et flexible » ? Cette question est au cœur de la relation entre l'Afrique et l'Europe, et au centre du débat controversé sur les Accords de partenariat d'inspiration libre-échangiste promus par l'Union européenne depuis une quinzaine d'années.

Après avoir examiné la nature puis le contexte de cette relation et analysé les perspectives ouvertes à l'Afrique pour s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales, nous présenterons les trois conditions qui, à notre sens, doivent permettre d'asseoir la relation Afrique-Europe sur des bases moins inégales et donc plus

⁶⁶ J-P. Rolland et A. Alpha, Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, Document de travail n° 144, Agence française de développement, 2011.

⁶⁷ Une synthèse de l'impact du contexte international sur le commerce africain est proposée par Philippe Chalmin et Yves Jérrougel (dir.), L'Afrique et les marchés mondiaux des matières premières, Arcadia, Cyclope, Economica et OCP Policy Center, 2017.

solides qu'elles ne le sont actuellement. Fondamentalement, notre conviction est que plus les bases endogènes du développement africain seront étoffées à l'échelle régionale et territoriale, plus les relations externes, singulièrement avec l'Europe, seront mutuellement profitables.

I. Un bref retour sur la relation commerciale Afrique-Europe

Les Conventions de Lomé (Lomé I à IV de 1975 à 2000) accordaient aux 79 États de la Zone ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), parmi lesquels 49 pays africains, un accès sans droits de douane ni limitations quantitatives au marché européen pour la grande majorité de leurs produits, sans réciprocité (c'est-à-dire sans que les pays ACP aient eux aussi à supprimer leurs droits de douane). Ce régime était devenu incompatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), parce que discriminatoire vis-à-vis des autres pays en développement non ACP, en particulier d'Amérique latine. L'argument juridique était fondé mais il n'empêchait pas de constater que les Conventions de Lomé avaient échoué à enclencher un processus d'industrialisation pérenne dans les pays bénéficiaires. La protection et les privilèges qui avaient été accordés par l'UE n'avaient rien donné sur la composition des exportations, sur les niveaux de transformation des produits et sur la promotion de l'import-substitution sur une base régionale. Malgré de nombreuses années d'accès préférentiel au marché, les exportations africaines vers l'UE étaient restées essentiellement concentrées sur une gamme très étroite de produits agricoles, pétroliers et miniers. Cette situation de dépendance qui perdura sur la longue période avait empêché le continent d'explorer des solutions pour produire lui-même la majorité des biens qu'il importe encore aujourd'hui.

Avec l'Accord de Cotonou (2000), il a donc été décidé que l'UE et les pays ACP devaient négocier des Accords de partenariat économique régionaux (APE). Ces nouveaux dispositifs commerciaux devaient initialement être établis en 2007, puis furent reportés à 2014 sous la pression de la société civile et face aux réticences de plusieurs pays africains.

Le principe des APE était d'établir une zone de libre-échange couvrant «l'essentiel des échanges dans un délai raisonnable» entre l'UE et des entités régionales. Le nouveau régime devait être asymétrique et progressif, l'Union européenne acceptant une ouverture totale et immédiate de son marché en contrepartie d'une ouverture en moyenne de 75 % des marchés ACP, un processus

étalé sur vingt ans, afin de permettre aux pays du Sud de continuer à protéger leur secteur agricole et leurs activités industrielles naissantes. Certains des principes initiaux n'étaient pas contestables: favoriser les regroupements régionaux (les accords APE devaient être signés non pas individuellement mais collectivement, au sein d'une région préalablement définie) ; amener les partenaires africains à s'engager dans une stratégie à 20 ans de sortie des spécialisations primaires, préparer la transition fiscale en réduisant le poids de la fiscalité de porte... De plus, l'accord était assorti d'une clause de sauvegarde et d'une enveloppe financière sur la période 2015-2020 afin de compenser les pertes de recettes douanières des pays africains et de soutenir leurs efforts dans la réalisation d'investissements nécessaires à l'adaptation de leur commerce⁶⁸.

Une négociation difficile

Les négociations se sont révélées complexes et difficiles, plutôt mal conduites par l'UE, suscitant un certain malaise parmi les délégations. Plusieurs sujets se sont avérés particulièrement délicats, comme celui de la clause de la Nation la plus favorisée (NPF). Le principe est connu : tout nouveau traitement tarifaire favorable fourni à un autre partenaire commercial doit être ipso facto consenti à l'UE, à la condition qu'il ait une part du commerce international supérieure à 1,5 % et un niveau d'industrialisation supérieur à 10 % au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord. s'Étaient ciblés par ces critères les concurrents redoutés de l'Europe, les pays émergents d'Asie, principalement.

Les APE ont rapidement été perçus par certains États, par leurs entrepreneurs et par certaines ONG, comme un marché de dupes. En baissant les droits de porte, en éliminant les possibilités de protéger leurs industries naissantes et les agricultures contre la concurrence européenne, les APE impliqueraient de renoncer à une série de protections commerciales qui, pourtant, furent largement appliquées en Europe au cours de son propre processus historique de développement. Rigged Rules and Double Standards ! Règles biaisées et système des deux poids deux mesures ! dénoncèrent les ONG. La question des subventions agricoles européennes, source de graves distorsions et de concurrence déloyale dans le commerce au détriment de l'Afrique, a été un autre sujet de divergence. L'UE ne souhaitait pas l'inclure dans le champ des APE, mais, finalement, les deux parties

⁶⁸ Dans les APE, d'autres idées sont incluses : introduire une dimension politique dans les accords, instaurer un dialogue avec la société civile, en donnant, en outre, le droit d'accès aux financements du Fonds Européen de développement aux organisations non étatiques. L'UE y voit une occasion pour diffuser certaines normes : respect de la propriété intellectuelle, transparence des marchés publics, modernisation des contrôles douaniers, respect des directives de l'Organisation mondiale du travail, consultation de la société civile.

sont convenues de garantir la transparence de leurs politiques et de leurs mesures de soutien interne respectives, et l'UE a formellement promis de s'abstenir de recourir aux subventions à l'exportation pour les produits agricoles exportés vers les marchés d'Afrique de l'Ouest.

Un bilan en demi-teinte

Quelle est la situation actuelle ? Un seul APE régional complet (biens et services) est en application provisoire, depuis 2009, entre l'UE et les Caraïbes (Cariforum). Quatre pays (Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe) ont signé un accord définitif qui est entré en application le 14 mai 2012. Cet accord avec ces quatre États garantit une suppression des droits de douane à hauteur de 81 % pour Madagascar, 98 % pour les Seychelles, 98 % pour Maurice et 80 % pour le Zimbabwe. Les principaux produits exclus de ces réductions de droits de douane sont les produits agricoles, et selon les pays, soit le secteur automobile, le secteur textile, sidérurgique, le secteur chimique, les produits électroniques, etc.

L'APE UE – SADC (Afrique australe) a été signé par toutes les parties en juin 2016. Cet accord permet l'accès à l'ensemble des marchandises sans droits de douane aux marchés européens, sauf pour les armes et certains produits de l'Afrique du Sud. En retour, 86 % des droits de douane des pays de la SADC seront supprimés, mais uniquement 74 % pour le Mozambique. En Afrique de l'Est, un accord a été signé par le Kenya et le Rwanda. A ce stade, la Tanzanie et le Burundi ont montré des réticences à signer le texte. En Afrique centrale, seul le Cameroun a, sous pression, cédé aux APE avec l'UE, se démarquant du bloc formé par les pays de l'Afrique centrale déterminés à négocier de meilleures conditions. L'espoir d'un Accord de partenariat économique (APE) entre l'ensemble des six pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union européenne (UE) s'est définitivement éteint. Enfin, concernant l'APE Afrique de l'Ouest, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont ratifié leur APE intérimaire (bilatéral) respectif pour conserver leur accès sans droit ni quota au marché européen. Le Nigeria, en revanche, continue de manifester une rude hostilité aux APE et les difficultés qui persistent ébranlent l'efficacité de l'approche régionale préconisée par l'UE au niveau de la CEDEAO.

Au total, avec la multiplication des régimes commerciaux (APE, régime « tout sauf les armes », SPG...), le paysage des relations entre l'Afrique et l'Europe, au sein même d'une organisation régionale, comme la CEDEAO, s'est incroyablement complexifié au regard de ce qu'il était avant le début de la négociation. Un résultat

peu reluisant, inverse à celui escompté.

Après ce qu'il faut bien considérer comme un échec, il faut replacer les APE dans le nouveau contexte commercial, lequel n'est plus celui des années 2000. Il faut surtout considérer que le principal défi n'est pas en soi le libre-échange dans la relation avec l'extérieur, mais plutôt la capacité des pays concernés à construire une politique d'intégration régionale viable et dynamique, dans un monde de plus en plus libéralisé. La question n'est pas idéologique. Elle est politique et pratique. Elle est de savoir comment s'attaquer aux surcoûts des échanges en Afrique afin de permettre aux producteurs de se connecter plus étroitement aux marchés régionaux avec des effets positifs importants sur la transformation et le commerce intra-africain.

II. Les mutations du contexte des échanges extérieurs de l'Afrique

Des spécialisations encore largement primaires

La part de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial peine à atteindre la moitié du niveau qui était le sien au début des années 1980. Malgré une légère augmentation des exportations durant la décennie 1990-2000, la part du sous-continent dans le commerce mondial a chuté de 3 à 2 % entre 2000 et 2016.

Alors que le monde des échanges a profondément changé depuis le début de la décennie 2000, le contenu des exportations de l'Afrique subsaharienne vers le reste du monde a peu évolué. Il s'agit de biens primaires, issus à près de 80 % en valeur de l'agriculture, de la forêt, des mines et du pétrole. La région n'a pas pleinement profité de la libéralisation des échanges. Pire, les pertes de parts de marché ont été particulièrement nettes pour l'arachide, l'huile de palme, le caoutchouc naturel et la banane, et le maintien des positions a été difficile pour le coton d'Afrique de l'Ouest et du Centre (qui représente bon an mal an 15 % du marché mondial), le café, le sisal, le thé et le tabac. Les biens manufacturés ne représentent qu'une part résiduelle et celle des produits de haute technologie est encore plus faible (3 % du total des exportations en 2016⁶⁹). Seule l'Afrique du Sud présente une structure du commerce extérieur plus équilibrée, accordant moins de place aux exportations

⁶⁹ Les données statistiques de cet article sont tirées du rapport Perspectives économiques en 2017 (Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Programme des Nations Unies pour le développement), <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr>.

de produits bruts. Pour un cinquième des pays africains, un ou deux produits comptent pour au moins les trois-quarts du total des exportations.

Cependant, derrière cette rigidité structurelle, des tendances lourdes sont à l'œuvre. Pour le FMI (2017), un facteur a été décisif dans la récente consolidation de la croissance de certains pays africains : le degré de diversification économique. D'une manière générale, les économies qui ont étoffé leur appareil productif pour répondre à la demande intérieure, notamment celle tirée par les nouvelles classes moyennes urbaines, sont devenues plus résilientes qu'il y a dix ans. Cette évolution est fondamentale. Les économies les plus dynamiques sont depuis 2014 celles qui ne disposent pas d'une importante rente pétrolière ou minière, et qui sont engagées dans une diversification d'activités : Maurice, l'Éthiopie, le Kenya, la Tanzanie, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Lesotho et le Rwanda.

Des convoitises qui entravent la diversification

L'Afrique est convoitée et courtisée parce qu'elle est devenue une réserve stratégique de ressources en hydrocarbures, en minerais et en terres, et un espace de diversification des risques, pour un nombre croissant de partenaires internationaux.

Tirée par les besoins en matières premières des grands pays émergents, l'exportation des ressources minérales a progressé, réduisant l'agriculture à une portion congrue dans les grands agrégats économiques nationaux. Or, ces activités pourvoyeuses de rente génèrent peu d'emplois et ont généralement des conséquences ambivalentes : elles créent certes de la croissance en valeur absolue, mais cette croissance n'est pas de nature inclusive et permet difficilement d'entraîner le développement d'activités en aval. Elle est plutôt de nature à stimuler l'urbanisation via l'investissement des rentes dans le bâtiment et les travaux publics, et conduit souvent à négliger l'agriculture et à favoriser les modèles alimentaires à base de produits importés.

Les exemples de diversification à partir d'économies spécialisées sont très rares : Maurice à partir du sucre, la Côte d'Ivoire à partir du cacao, le Botswana à partir du diamant, avec son fonds de développement social (Pula Fund) créé en 1994 (le seul cas dont les résultats sont vraiment convaincants). En Angola, au Nigeria, en Guinée et en République démocratique du Congo, les exportations d'hydrocarbures et de produits miniers n'ont pas eu ce résultat, ce qui accrédi-

la thèse de la « malédiction des matières premières »⁷⁰ L'Angola présente un cas typique : malgré les revenus tirés des hydrocarbures, qui représentent 90 % des ressources budgétaires, le pays n'est pas parvenu à réduire la pauvreté et les inégalités parmi ses 22 millions d'habitants. Près de 55 % des Angolais vivent dans la pauvreté extrême. En dépit d'une forte croissance économique depuis la fin de la guerre civile, le taux d'alphabétisation n'a progressé que de 5 points entre 2001 et 2015. L'espérance de vie ne dépasse pas 52 ans.

Des évolutions sont cependant perceptibles. Si les produits pétroliers et miniers continuent de constituer d'importantes sources de revenus pour certains pays d'Afrique, avec des effets intérieurs ambivalents, leur rôle dans la croissance s'estompe tendanciellement. Le cas du Nigeria est typique : le pétrole représente plus de 90 % de ses recettes en devises mais seulement 10 % environ de son PIB, contre 25 % en 2000. Ce repli des industries extractives comme source de croissance s'observe pratiquement partout en Afrique.

La terre est un autre actif stratégique très convoité. Les opérations foncières s'appuient sur l'idée, largement erronée, d'une grande vacance de terres et sur une rhétorique de « l'Afrique vide et oisive », propre à justifier toutes les convoitises (P. Jacquemot, 2016). Les grandes opérations d'achat de terres et de concentration foncière s'étendent aujourd'hui à tous les continents. Près de 1 000 opérations portant sur 50 millions d'hectares (soit environ la surface de la France), dont 60 % en Afrique, étaient recensées en 2016 par le Land Matrix Partnership. La terre est recherchée soit pour la production d'énergie alternative, soit pour la production alimentaire, soit pour la spéculation sur les marchés. Dans le « Monopoly foncier » africain, l'échelle de certaines transactions est sans précédent, et les perspectives de retour sur investissement sont impressionnantes. Les concessions accordées par les Etats d'accueil aux investisseurs étrangers n'ont souvent été compensées que par de modestes contreparties à leur profit comme à celui des communautés rurales concernées, avant que ne commencent à s'instaurer des règles plus contraignantes en matière d'investissement responsable. Le cas du Mozambique est souvent cité : ce pays importait dans les années 2000 environ 300 000 tonnes de blé pour sa consommation, ce qui le rendait vulnérable aux fluctuations des cours mondiaux, mais il offrait parallèlement des conditions très avantageuses aux exploitants étrangers, comme l'exonération de taxes et de droits d'entrée. Prenant conscience des risques pour sa sécurité alimentaire, le Mozambique a, en 2009, déclaré un

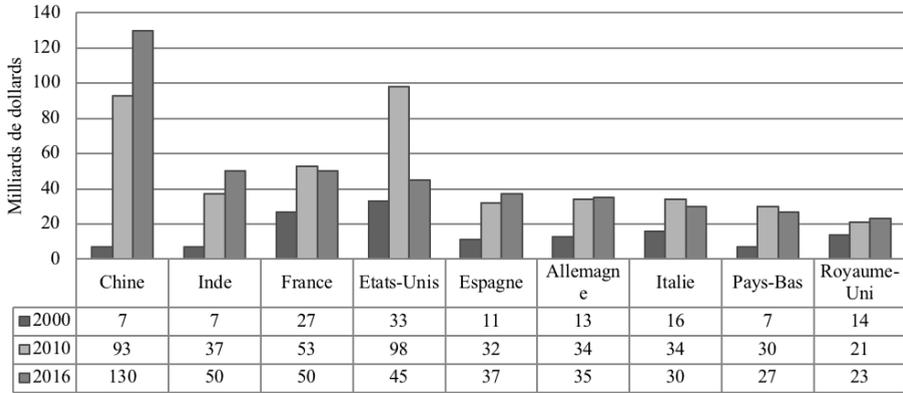
⁷⁰ Voir à cet égard, J. Azizi, P.N. Giraud, T. Ollivier et K. Tamokoué, Richesses de la nature et pauvreté des nations. Essai sur la malédiction de la rente minière et pétrolière en Afrique, Paris, Presses des Mines, MinesParisTech, 2016.

moratoire sur les acquisitions à grande échelle, avant de lancer une nouvelle politique agricole en 2011 et d'introduire un enregistrement communautaire des terres afin de protéger les droits des petits agriculteurs.

Les avantages et les risques des nouveaux partenariats

Pendant près de quarante ans après leur indépendance, les économies africaines sont restées polarisées sur l'Europe, qui représentait environ les deux tiers de leurs échanges commerciaux. Par sa taille, l'Union européenne reste le premier client du continent, avec plus de 30 % de ses échanges en 2016, mais sa part s'est érodée graduellement : les pays émergents sont passés depuis le début des années 2000 « du balcon à l'orchestre » pour reprendre une formule imagée de la Banque africaine de développement. La Chine, qui occupait le huitième rang parmi les partenaires de l'Afrique en 2000 (avec 3 % des échanges), se place désormais au premier rang en 2016 (avec 16 %). Mais ses importations restent constituées de biens primaires à plus de 80 %, confortant la spécialisation africaine dans les produits de base. L'Inde passe du neuvième au deuxième rang, devant la France, dont le poids dans les échanges africains a décliné de 11,3 % à 5,3 % (malgré un doublement en valeur). Les autres « perdants relatifs » sont à rechercher du côté des États-Unis d'Amérique, de l'Italie et du Royaume-Uni (Tableau 1). Ces tendances qui portent sur tout le continent (850 milliards d'échanges en 2016), valent aussi pour la seule Afrique au Sud du Sahara (575 milliards).

Tableau 2. Principaux partenaires commerciaux de l'Afrique (2000-2010-2016) valeurs totales des échanges en milliards de dollars



Source : D'après des données du FMI, <http://data.imf.org/>.

Ces nouveaux partenariats jouent depuis 2008 un rôle important dans la résilience africaine face à la « stagnation séculaire » des pays de l'OCDE. Ils présentent des avantages évidents, comme dans le cas de la Chine : accroissement des possibilités de financement offertes par les banques publiques chinoises, apport en infrastructures essentielles (centrales électriques, hôpitaux, routes, aéroports, chemins de fer Mombasa-Nairobi ou Djibouti-Addis-Abeba), adoption de nouvelles technologies, échanges scientifiques, universitaires et culturels, autant de facteurs clés de développement. Des doutes persistent pourtant. Depuis 2013, on enregistre une chute en volume et en valeur des importations de la Chine (elle compte pour 50 % dans la consommation mondiale de métaux), qui affectent durement certains pays : Afrique du Sud, Angola, RD Congo, Zambie⁷¹.

Une amélioration des termes de l'échange?

Dans l'avenir, les termes de l'échange des produits africains pourront-ils s'améliorer ? Certains y croient. L'intervention croissante des pays émergents dans le commerce africain modifie, en effet, la donne car ils apportent des biens d'équipement à moindre prix. De leur côté, les biens miniers, pétroliers et agricoles devraient, selon toute vraisemblance, voir leur valeur à l'exportation augmenter avec la croissance des demandes associées à l'élargissement des classes moyennes des pays à revenu intermédiaire. Peut-on, pour autant, s'appuyer sur de telles

⁷¹ Source, Chalmin et Jégourel, *ibid.* p. 15.

prévisions optimistes ? D'aucuns en doutent en constatant que la croissance chinoise, même si elle reste vigoureuse, sera structurellement moins gourmande en matières premières. Dans son rapport *World Economic Situation and Prospect* pour l'année 2017, les Nations Unies montrent comment le rééquilibrage économique de la Chine affecte déjà les perspectives de croissance des économies africaines. Le premier canal est la baisse des importations chinoises de commodités. Alors qu'elles ont été multipliées par plus de vingt au cours de la dernière décennie, elles se sont contractées depuis 2013, en valeur, mais aussi, dans une moindre mesure, en volume. Un moindre appétit de la Chine en matières premières pèsera naturellement sur l'évolution des cours, la Chine représentant environ 50 % de la consommation mondiale de plusieurs métaux de base, dont l'aluminium, le cuivre, le nickel et le zinc. Or, le cuivre représente respectivement 57 % et 78 % des exportations respectivement de la RDC et de la Zambie ; le nickel compte, pour sa part, à hauteur de 23 % des exportations de Madagascar et l'aluminium pour 34 % de celles du Mozambique.

La difficulté que rencontre celui qui se penche sur l'avenir de la place de l'Afrique sur les marchés mondiaux réside dans la multiplicité des dynamiques en jeu, à court et à long termes, de nature endogène ou exogène, et dans la validation empirique de la théorie des cycles des matières premières. Leur parfaite circularité n'est pas bien démontrée : ne serait-elle pas remplacée par des « arrêts brutaux » ou des crises longues, dissymétriques, faites de contagions et de surréactions, avec des phases de déclin rapides et courtes et des phases de reprise de plus en plus longues ? n'enfer pour le prévisionniste.

Peu d'opportunités d'insertion dans les chaînes de valeur mondiales

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

Aujourd'hui, environ 70 % du commerce mondial concernent des échanges de biens et de services intermédiaires. Pour de nombreux produits, la fourniture de matières premières, la fabrication des pièces, l'assemblage, le marketing et la livraison des produits finis ont lieu dans différents pays. Ces activités de plus en

plus fragmentées spatialement, mais coordonnées globalement par les centres de décision des firmes globales, regroupent les différents maillons de la chaîne : la Recherche-Développement, la conception, la production, la commercialisation, la distribution, la vente au détail, et parfois même la gestion et le recyclage des déchets.

Dans cette réalité complexe, le constat s'impose : la participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales (CVM) est marginale - 2,2 % contre 51 % pour l'Europe, 23 % pour l'Asie et 12 % pour l'Amérique du Nord ⁷². Seuls certains pays, comme l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Kenya et Maurice ont intégré quelques filières de produits manufacturés ou semi-transformés et de relativement haute technologie. Pour le reste, l'Afrique participe à un certain nombre de CVM, mais le plus souvent, elle n'y est présente qu'en amont, en qualité de productrice de minerais, d'hydrocarbures, de coton, de cacao et d'autres matières premières agricoles.

Si l'on en croit le World Economic Forum, les entraves que rencontrent les pays africains pour s'introduire dans les CVM sont, dans l'ordre de gravité décroissante : l'accès difficile au financement et l'absence de marchés des capitaux, les coûts élevés de transport, le mauvais environnement des affaires, l'insuffisance des infrastructures dans les télécommunications, le transport, le stockage et l'énergie, la bureaucratie inefficace, la fiscalité lourde et instable, la modeste qualification de la main-d'œuvre⁷³.

Pour autant, l'Afrique offre-t-elle un avantage décisif sur ses coûts en main-d'œuvre ? Certains exemples d'investissement chinois pourraient le laisser croire. Avec son Growth and Transformation Plan, et grâce à des investisseurs chinois (et aussi turcs), l'Éthiopie s'est engagée dans la sous-traitance dans le secteur textile, le cuir, la chaussure et autour de zones d'expansion économique comme celle de Dire Dawa, pouvant accueillir 80 usines dont une chaîne de montage automobile. Le salaire mensuel moyen d'un travailleur éthiopien qualifié était égal en 2016 à seulement 25 % de celui de son homologue en Chine et 50 % de celui de son homologue au Vietnam. Pour un travailleur non qualifié, ces rapports étaient de 18 % avec la Chine et 45 % avec le Vietnam. Étendre ces comparaisons pour inclure les coûts non salariaux du travail, qui sont élevés et en augmentation

⁷² Données de United Nations Conference on Trade and Development (2016) Trade and Development Report 2015, New York and Geneva, UNCTAD, United Nations.

⁷³ World Economic Forum, World Bank, and African Development Bank, The Africa Competitiveness Report 2015, Genève, World Economic Forum, 2016.

en Chine mais faibles en Afrique, accroit – toutes choses égales par ailleurs - le potentiel de délocalisation de la production de l'industrie légère dans quelques économies africaines.

III. La dynamique inachevée de l'intégration régionale africaine

L'intensification du commerce entre les pays africains est logiquement la piste la plus prometteuse pour contribuer au développement inclusif et à la «transformation structurelle» espérée. On estime que les pays gagnent en moyenne 15 % de valeur ajoutée supplémentaire à l'exportation quand ils commercent dans un cadre régional intégré plutôt qu'en dehors ⁷⁴.

Cinquante ans après les premières tentatives, l'intégration africaine reste largement à construire. Les organisations disposent de tous les instruments institutionnels mais ils ne fonctionnent pas de manière satisfaisante, notamment parce que l'intérêt national, quoi qu'on en dise, prime toujours sur celui de la région⁷⁵. La Banque africaine de développement pose clairement le problème: « Le processus d'intégration régionale et de croissance économique peut créer dix fois plus d'emplois qu'il n'en détruit, mais bien souvent, la perte d'un petit nombre d'emplois qu'entraîne la libéralisation est politiquement inacceptable. Les pays souhaitent souvent bénéficier de l'accès aux marchés mais rechignent à ouvrir les leurs en contrepartie. Pour pouvoir introduire des réformes économiques et commerciales et les transposer dans la législation du pays, il faut un gouvernement disposant d'une majorité forte et agissant à la faveur d'une période de croissance économique soutenue »⁷⁶.

Le commerce intra-africain n'a pas significativement progressé

Les organisations africaines à vocation régionale ou continentale sont aujourd'hui très nombreuses, près de 160, sans compter les petites organisations

⁷⁴ Voir A. Estevadeordal, J.T. Blyde J., Harris et C.Volpe Martinicus, Global Value Chains and Rules of Origin, E15 Initiative, Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum. 2013

⁷⁵ Telle est la principale conclusion de l'étude de J. Vanheukelom, B. Byiers, S. Belal et S. Woolfrey, Political economy of regional Integration, ECDDM, January 2016.

⁷⁶ Banque africaine de développement (2014), Rapport sur le développement en Afrique. L'intégration régionale au service de la croissance inclusive, Département de la recherche et développement, Abidjan, 2014, p.11.

non-gouvernementales. Elles vont des associations de producteurs (Conseil africain de l'arachide, Organisation interafricaine de café, Communauté économique du bétail et de la viande, Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest...) aux organismes chargés de l'aménagement des bassins fluviaux, aux centres de recherche et de conseil, en passant par les écoles de formation, les banques régionales de développement, les agences d'information (PANA), les agences de sécurité aéroportuaire (ASECNA). Ces organismes sont souvent d'énormes machines administratives constituées d'un nombre important d'agents. Sans nier l'efficacité de certaines d'entre elles, notamment des banques et des institutions de formation et de conseil, force est de constater la modestie de leurs résultats. Ces organismes régionaux ont des compétences chevauchées. Les contraintes budgétaires sont aujourd'hui incontournables et la pérennité des organisations africaines dépend largement des capacités des États à respecter leurs obligations en matière de cotisations.

Les projets d'intégration par le commerce sont particulièrement ambitieux, notamment ceux de l'Union africaine avec la coopération régionale renforcée (ZLEC) qui date du Traité d'Abuja de 1991. Il prévoit la création d'un marché régional continental et de réduire les chevauchements entre communautés existantes. Il reste que le bilan commercial de l'intégration n'est pas pour l'instant probant. Au mieux, les États africains échangent entre eux pour 15 % de leur commerce contre près de 70 % pour les pays européens.

Tableau 3. Commerce intra-régional en % du total du commerce

		1995	2000	2005	2010	2014
Afrique	Exportations	12,4	9,2	9,2	13,8	15,7
	Importations	11,4	13,6	13,5	14,7	14,6
Europe	Exportations	71,9	72,9	74,1	71,2	69,0
	Importations	70,9	68,6	70,1	67,4	67,6

Source, UNCTAD-Stat

Des échanges mal enregistrés

Il faut ajouter à ce constat que le bilan commercial n'est en réalité pas aisé à faire. Il existe, en effet, un volume important d'échanges entre les pays africains qui n'est pas mesuré, de sorte que les statistiques officielles sous-estiment considérablement le volume des échanges intrarégionaux. Au-delà du commerce

de proximité portant sur les surplus agricoles, de grands réseaux marchands au long cours, organisés de longue date en partie sur l'héritage colonial et la fragmentation établie lors des Indépendances, assurent la circulation de diverses marchandises. Les échanges informels transfrontières concernent, pour une large part, des produits alimentaires de base, des produits de l'élevage et des biens de consommation de faible qualité, et traversent souvent les frontières en petites quantités, à intervalles irréguliers. En Ouganda, par exemple, les exportations informelles vers les pays voisins représenteraient, selon les estimations, environ 85 % des flux d'exportations officielles à destination de ces pays. En Afrique de l'Ouest, les activités relatives au commerce informel transfrontières s'étendent sur l'ensemble des territoires nationaux. Les échanges transfrontières d'essence, de céréales et d'engrais en provenance du Nigeria ne sont pas simplement destinés aux zones frontalières du Niger, par exemple, mais vont jusqu'au Mali, au Burkina Faso et au Ghana. Le commerce formel intra-africain, celui qui est enregistré, reste quant à lui faible, de l'ordre de 16 % (contre 70 % dans l'espace de l'Union européenne) et se polarise autour d'un nombre limité de produits (hydrocarbures, coton, animaux, céréales) et de quelques pays.

Seule l'Afrique de l'Est

La Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique établit un Indice de l'intégration régionale en Afrique composé de cinq dimensions, (commerce, infrastructures, production, circulation des personnes, finances) lesquelles sont considérées comme des catégories fondamentales pour l'intégration. Les performances du continent, représentées sur une échelle de 0 à 1, en ce qui concerne l'intégration commerciale sont à peine au-dessus de la moyenne (0,5). Les chiffres sont encore plus médiocres pour les autres rubriques. Parmi les 8 communautés économiques régionales (CER⁷⁷), seule l'Afrique de l'Est (CAE) affiche de relatives bonnes performances, sauf pour l'intégration financière et macroéconomique. La SADC obtient des scores plus élevés que la moyenne des CER sur les dimensions des infrastructures régionales, de la libre circulation des personnes et de l'intégration financière et macroéconomique. La CEDEAO obtient des scores plus élevés que la moyenne des CER sur les dimensions de la libre circulation des personnes et de l'intégration financière et macroéconomique.

⁷⁷ Huit communautés économiques régionales sont reconnues par l'Union africaine, soit la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

Tableau 4. Les cinq dimensions de l'intégration (2016)

	Intégration commerciale	Infra-structures régionales	Intégration productive	Libre circulation des personnes	Intégration financière et macroéconomique
CAE	0,78	0,496	0,553	0,715	0,156
CEDEAO	0,442	0,426	0,265	0,8	0,611
CEEAC	0,526	0,451	0,293	0,4	0,599
CEN-SAD	0,572	0,251	0,247	0,479	0,524
COMESA	0,505	0,439	0,452	0,268	0,343
IGAD	0,506	0,63	0,434	0,454	0,221
SADC	0,58	0,502	0,35	0,53	0,397
UMA	0,631	0,491	0,481	0,493	0,199
Moyenne	0,54	0,461	0,384	0,517	0,381

Source, UA, BAD et CEA, Indice de l'intégration régionale en Afrique, 2016

Le processus d'intégration commerciale connaît des avancées mitigées. Ce sont quelques pôles de croissance, localement « hégémoniques » dans leur zone respective (Afrique du Sud, Kenya, Nigeria, Côte d'Ivoire) qui tirent l'intégration régionale. Au sein des 8 CER, l'objectif d'établissement des unions douanières n'est pas encore atteint ; deux seulement sur les huit reconnues par l'UA sont à ce stade (CEDEAO et CAE). Certaines d'entre elles, telles que la CEEAC et l'UMA, n'ont pas encore une zone de libre-échange opérationnelle.

Les raisons de ce modeste résultat sont multiples⁷⁸. La taille des marchés dans les petits ensembles n'a pas permis d'obtenir des économies d'échelle significatives. De plus, des structures économiques proches, aux activités parfois similaires, n'ont que peu de biens complémentaires à échanger. Prenons le cas de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC). Les États membres possèdent, chacun, leur industrie du bois (déroulage, scieries ou contre-plaqué), leurs usines textiles à base de coton, quelques huileries de coton, d'arachide ou de palme, au moins une sucrerie de canne, des brasseries, une manufacture de cigarettes et, très souvent, une fabrique de chaussures. Des industries si peu complémentaires ne favorisent pas le développement d'échanges communautaires. Le commerce officiel intra-CEEAC ne concerne, en réalité, que trois groupes de produits : les produits énergétiques qui partent des raffineries de Limbé, Port-

⁷⁸ Pour une analyse détaillée de ces résultats, voir ICTSD, African Integration: Facing up to Emerging Challenges. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2016.

Gentil et Pointe-Noire vers l'intérieur, des denrées alimentaires (riz, viande) et quelques produits manufacturés (petits outillages et textiles).

Au-delà des pratiques tarifaires, des handicaps structurels

Dans le contexte africain, le désarmement tarifaire a rarement été synonyme d'une augmentation très significative des échanges. Malgré l'adoption de tarifs extérieurs communs, le commerce est resté entravé par des nombreux handicaps qui sont d'une autre nature et qui, s'ils ne sont pas levés, continueront d'entraver l'intégration. Qu'enseignent les modèles ? Réduire la durée du transport terrestre d'une journée peut produire une augmentation des exportations de 7 %, ce qui est l'équivalent d'une diminution des droits de douane de 1.5 point de pourcentage pour les pays importateurs. Or, les manques dans le domaine routier sont partout aussi flagrants que ceux observés dans celui du rail. Selon la Banque Africaine de Développement (BAD), moins du tiers de la population africaine a accès à une route praticable en toute saison. Par exemple, la RD Congo dispose d'un réseau routier asphalté limité à quelque 3 000 km, alors que ce pays a quatre fois la taille de la France, laquelle dispose d'un million de km de routes.

Malgré les avantages potentiels que présentent les infrastructures, à long terme, les gouvernements africains et leurs partenaires de développement ont considérablement réduit, au cours des années 1980 et 1990, la part des ressources qui leur sont consacrées en raison des programmes d'ajustement structurel adoptés par la plupart des pays africains. Le manque d'infrastructures qui caractérise aujourd'hui l'Afrique – par rapport à d'autres régions du globe – résulte, en partie, de cette évolution. De plus, la hausse de l'accumulation de capital amorcée au début des années 2000 n'a pas été suffisante pour combler le retard de l'Afrique en matière d'infrastructures. D'après de nouvelles estimations de la BAD, 130 à 170 milliards de dollars seraient nécessaires au développement infrastructurel du continent, avec un besoin de financement de l'ordre de 67 à 100 milliards de dollars.⁷⁹

En l'état actuel des choses, les échanges transfrontaliers en Afrique sont pratiquement partout onéreux. Leur coût moyen est le double de celui enregistré pour les pays de l'OCDE et ceux de l'Asie de l'Est. Et cela n'a rien à avoir avec les droits de douane. Le cas le plus aberrant est celui de la co-agglomération

⁷⁹ Banque africaine de développement, Perspectives économiques en Afrique, 2018, p.70.

Kinshasa-Brazzaville, qui pourrait devenir la seconde en taille d'Afrique, séparée par le fleuve Congo d'à peine 4 km, mais qui n'est relié que par des embarcations hors d'âge, alors que le projet de pont, pourtant inscrit au NEPAD, est sans cesse repoussé. Diminuer les délais de transport et les prix est partout crucial : le transport de marchandises entre Douala et N'Djamena coûte six fois plus cher qu'entre Shanghai et Douala et demande trois fois plus de temps⁸⁰.

Les changements liés aux infrastructures routières sont paradoxalement plus longs à se faire sentir que ceux liés aux réseaux maritimes et aériens. Sur ces deux derniers registres, le Maroc peut jouer un rôle clé. Dans les années 2000, il n'existait plus de ligne maritime entre le Maroc et ses voisins africains ; il a fallu attendre l'ouverture du port marocain de Tanger-Med pour que renaissent les relations maritimes entre les côtes méditerranéennes et atlantiques du continent. Désormais, la majeure partie du trafic du port marocain est destinée à l'Afrique, de la Mauritanie à l'Angola. Quant à l'aéroport de Casablanca, il est relié à une trentaine de destinations du Nord, de l'Ouest, et du centre du continent. La Royal Air Maroc a l'ambition d'en faire le principal terminal de transit du continent, en particulier sur les liaisons Europe-Afrique. En même temps, le Maroc s'affirme, de plus en plus, comme un investisseur de premier plan, avec environ 8 milliards de dollars d'investissements en 2015-2016, signe des gains en capacités des entreprises marocaines dans les services financiers, les télécommunications et les industries manufacturières. Depuis dix ans, les institutions financières marocaines ont renforcé leur présence en Afrique subsaharienne, à travers de multiples acquisitions. Désormais, les banques marocaines sont présentes dans plus de 20 pays africains.

Au-delà des handicaps structurels, des «pratiques anormales»

L'amélioration des infrastructures ne permettra toutefois pas à elle seule de réduire sensiblement le coût des transactions commerciales ni d'en améliorer la fiabilité. Les données empiriques suggèrent que seulement un quart des retards observés le long des grands corridors de transport est dû aux carences des infrastructures, le reste tenant à l'existence d'obstacles non tarifaires et à l'insuffisance des mesures de facilitation du commerce.

Certaines de ces entraves sont institutionnelles. Parmi ces entraves, citons celles

⁸⁰ Selon George Courade, *Les Afriques au défi du XXIe siècle*, Belin, 2014, p. 256.

liées à la libre circulation des hommes. La Banque Africaine de Développement publie un Indice d'ouverture des visas. Alors que l'Union africaine appelle régulièrement à la création d'un passeport africain, seul un tiers des pays concernés offre un accès totalement libre à leurs frontières pour les ressortissants d'un autre pays africain⁸¹. L'observation est parfois faite : un Nord-Américain voyage plus facilement en Afrique qu'un Africain.

Les entraves ne sont pas que légales. L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA), par exemple, connaît de nombreuses pratiques dites, avec une certaine pudeur, « anormales »⁸².

Tableau 5. Pratiques anormales au sein de l'espace UEMOA (2013)

Axes	Longueur	Nombre de barrages licites et illicites	Délais supplémentaires	Prélèvements illicites en FCFA
Bamako-Dakar	1 476 km	26	265 mn	22 500
Tema-Ouagadougou	1 057 km	32	180 mn	11 500
Lomé-Ouagadougou	1 020 km	16	95 mn	14 000
Abidjan-Ouagadougou	1 263 km	31	180 mn	40 500
Abidjan-Bamako	1 174 km	34	260 mn	59 000

Source : Observatoire des pratiques anormales (OPA), UEMOA, 2013.

Il faut ainsi compter pas moins de 30 jours de dédouanement des marchandises en Afrique de l'Ouest, alors qu'en Europe cette démarche administrative ne dépasse pas 10 jours. Dans cette situation, si des améliorations de l'infrastructure peuvent contribuer à réduire la durée du trajet et les coûts d'exploitation des véhicules, elles ne sont pas suffisantes. D'autres mesures s'imposent pour réduire les délais opérationnels et bureaucratiques, lever les barrages routiers et alléger les distorsions introduites par des réglementations archaïques.

L'un des plus grands bassins de population de la région subsaharienne se situe à la frontière Niger-Nigeria. Si l'on réduisait l'effet-frontière d'une heure,

⁸¹ African development Bank et African Union, Visa Openness Index, Report 2016,

⁸² Un camion transportant des céréales de Koutiala à Dakar devra passer des dizaines de contrôles, avec des sollicitations indues de l'ordre de 450 dollars. Entre Mombassa et Kigali, un camion rencontrera 47 barrages routiers. Il attendra en moyenne 36 heures à la frontière entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud (Source, Mo Ibrahim Foundation, www.moibrahimfoundation.org).

les marchés frontaliers pourraient gagner 44 millions de personnes⁸³. On imagine, aisément, le gain potentiel espéré et ses répercussions sur l'intensification du lien urbain-rural, les opportunités économiques ou encore la sécurité alimentaire si des politiques étaient vigoureusement mises en œuvre pour réduire le nombre de contrôles ou faciliter les transactions.

À l'évidence, ce type de situation, qui échappe au bon sens, ne nuit pas uniquement à l'efficacité, mais aussi à l'équité⁸⁴. Les obstacles pèsent plus lourdement et de manière disproportionnée sur les populations les plus pauvres et, dans le cas d'espèce, sur les femmes car ils les empêchent de gagner leur vie dans la desserte de petits marchés locaux, de part et d'autre des frontières. La levée des entraves douanières et extra-douanières figure dans de nombreux programmes, avec parfois des succès. Citons le cas du poste-frontière de Namanga, entre le Kenya et la Tanzanie. La mise en place d'un guichet unique a permis de réduire de 10 % les coûts de transaction et de baisser de 30 % le nombre d'heures passées à la frontière.

Ces handicaps ne font pas renoncer certains États. Les projets d'intégration par le commerce restent ambitieux, comme celui de la « Tripartite ». Lancée en 2015, la Tripartite Free Trade Area (IFTA) envisage d'englober les pays membres de trois organisations régionales déjà existantes : la Comesa, la SADC et la CAE. L'objectif est de supprimer les barrières douanières et non tarifaires. L'accord intéresse un ensemble qui regroupe plus de 650 millions d'habitants et plus de 1 300 milliards de dollars de PIB, associant 26 pays africains, soit près de la moitié du continent. On y retrouve des économies qui, par leur taille et leur potentiel, peuvent dynamiser l'intégration économique, avec au Nord, l'Égypte, à l'Est, le Kenya, et au Sud, l'Afrique du Sud. Seul manque au tableau le Nigeria, premier PIB d'Afrique, mais qui appartient à l'espace occidental. L'idée de base qui sous-tend ce type de projet est qu'un marché régional au sein duquel la circulation des marchandises est libre et protégée vis-à-vis de l'extérieur par un tarif unifié est bénéfique pour tous. Sous réserve, cependant, de créer, au sein de l'espace concerné, les conditions de concurrence, d'économies d'échelle et de trafic nécessaires au développement des échanges. Les obstacles non tarifaires internes restent, en effet, nombreux et

⁸³ Source, OCDE/CSAO (2017), *Coopération transfrontalière et réseaux de gouvernance en Afrique de l'Ouest*, Éditions OCDE, Paris, page 110.

⁸⁴ Voir deux sources principales : International Centre for Trade and Sustainable Development, (2016), *African Integration: Facing up to Emerging Challenges*. Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) et United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2015), *Economic Development in Africa: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development*. Geneva: UNCTAD.

bien enracinés : contingentements imprévus, refus des conditions préférentielles, mauvaises conditions d’acheminement et de stockage... L’équivalent tarifaire de ces obstacles est évalué en moyenne à 40 % ,un taux beaucoup plus élevé que les tarifs appliqués par la plupart des pays du monde⁸⁵ La Tripartite ne permettra pas de supprimer ipso facto toutes ces entraves, et pas davantage ce que les économistes appellent pudiquement les « pratiques anormales » : rançonnements aux frontières, « tracasseries routières », contrôles abusifs, etc.

Une Zone de libre-échange continentale est toujours en projet, dans l’esprit de la stratégie 2063 de l’Union africaine, dans le but d’établir un marché continental unique de biens et de services et la libre circulation des capitaux, d’augmenter le commerce intra-africain et d’accroître l’attrait du continent. Si elle est effectivement mise en place, elle sera la plus grande du monde, incluant tous les 54 pays du continent. Par périodes successives, cette initiative pourrait se transformer en un accord commercial contraignant et fonctionnel. Les difficultés liées aux chevauchements d’appartenance, aux règles d’origine et au faible taux d’application des accords, pourraient être résolues ultérieurement par le biais de méga-accords commerciaux. Un espoir qui s’inscrit dans le long terme et qui passe nécessairement par la consolidation des socles régionaux existants.

IV. Les trois piliers du renforcement des relations Afrique-UE

Des institutions, comme la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (Cnuced) et la Commission économique des Nations Unies pour l’Afrique⁸⁶ appellent, avec toujours la même conviction, à la promotion du « Développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial ». Cette voie est la seule qui permettrait de créer les conditions d’une relation moins déséquilibrée entre l’Afrique et l’Europe. Pour la suivre, les mesures préconisées s’articulent o autour de l’organisation des marchés, de l’environnement des entreprises, de l’innovation scientifique et technologique, des partenariats publics-privés, des nouvelles sources de financement et du rôle de l’État comme investisseur.

Pour ne pas être des vœux pieux, une telle palette de mesures doit reposer sur

⁸⁵ ICTSD, 2016.

⁸⁶ Voir notamment, Commission économique des Nations unies pour l’Afrique, Dynamic industrial policy in Africa: Innovative Institutions, Effective Processes, and Flexible Mechanisms, United Nations Economic Commission for Africa, 2014.

une fondation solide, plus précisément sur trois piliers : la préférence régionale, des synergies territoriales et une base d'accumulation endogène. Ce n'est qu'une fois ces trois piliers solidement construits que la relation Afrique-UE pourra se reconstruire à l'avantage réciproque.

Accroître les valeurs ajoutées en jouant sur la préférence régionale

La « priorité nationale », qui fonde la revendication protectionniste légitime à un moment donné et pour des activités bien définies, invite les États à mobiliser au mieux leurs ressources domestiques et à accroître le contenu local des activités productives, si possible sans coûts additionnels. Pour cela, les pouvoirs publics disposent des outils comme le tarif ou le contingentement: comme ils peuvent imposer le recours à l'emploi de personnel local, exiger une transformation avant exportation, obliger les entreprises étrangères à ouvrir leur actionnariat aux acteurs nationaux, exiger qu'elles se fournissent localement en biens et services afin d'intensifier le tissu des PME-PMI.

La politique dite du « contenu local » trouve de nombreux exemples. L'un est donné par le Cameroun. Depuis 1993, les emplois dans les catégories d'ouvrier, d'employé ou d'agent de maîtrise ne peuvent être confiés à des étrangers que sur présentation d'une attestation certifiant le manque de compétences nationales dans la spécialité concernée. Le Cameroun réserve depuis 2012 un tiers des grands projets d'investissement aux entreprises du pays et plus de la moitié des emplois d'encadrement à des nationaux. S'inspirant des réglementations minières de la CEDEAO et de l'UEMOA, le nouveau code minier du Burkina Faso prévoit une obligation pour les titulaires de titres miniers ainsi que pour leurs sous-traitants d'accorder « la préférence aux entreprises burkinabé pour tout contrat de prestations de services ou de fournitures de biens à des conditions équivalentes de prix, de qualité et de délais » (article 101 du Code minier). En matière d'emplois locaux, le Code minier oblige les sociétés extractives à respecter des quotas progressifs d'emplois locaux, selon un barème défini par décret. Dans le Code minier adopté en 2018 en RD Congo, pour obtenir un permis, les sociétés doivent prouver qu'elles ont une capacité financière minimum correspondant à 50 fois le montant des droits superficiaires annuels, et verser cette somme sur un compte bancaire au Congo-K. Pour un permis d'exploitation, les demandeurs doivent joindre à leur dossier des documents attestant qu'ils ont consulté les communautés locales et qu'ils ont la capacité de transformer le minerai dans le pays, puis déposer un acte qui les engage à le faire. Les futurs exploitants devront aussi accepter l'entrée

du gouvernement dans leur capital à hauteur de 10 %, contre 5 % auparavant. Enfin, les sous-traitants perdront leur régime douanier préférentiel après six ans d'agrément.

De son côté, le Ghana oblige les investisseurs étrangers à ouvrir leur capital à hauteur de 30 % à des entreprises du pays.. La loi ghanéenne sur le local content, de 2014, donne priorité aux biens et services locaux ainsi qu'aux entreprises ghanéennes. Elle interdit, en particulier, toute exclusion des entreprises ghanéennes dans les appels sur la base de la seule moins-disance et, au contraire, accepte une mieux-disance allant jusqu'à 10 %. Cette clause de préférence nationale est privilégiée par de nombreux autres États sans contrevenir, pour autant, aux règles de l'OMC. Depuis le début des années 2010, plusieurs projets de transformation des matières premières apparaissent avec des financements étrangers avec une part de « contenu local. Les exemples sont nombreux. Ainsi en est-il d'une raffinerie de pétrole au Tchad et au Niger, avec un concours chinois, devant permettre à ces deux pays d'être exportateurs de produits raffinés ; de la première transformation locale du bois de grumes au Gabon, désormais obligatoire ; de la construction d'une usine d'engrais, alimentée par du gaz gabonais, avec un concours singapourien ; de la décision de la Côte d'Ivoire de transformer son cacao à 100 % pour l'étape du beurre et de la pâte de cacao et à 30 % pour la seconde, le chocolat, d'ici 2010 ; ou encore de la taille et du polissage de diamant réalisés au Botswana et en Namibie, alors que le diamant était exporté à l'état brut.

La position fortement hostile du Nigeria envers les Accords de partenariat économique, notée plus haut, trouve ici une justification. Ce pays dispose d'un marché intérieur étendu, et se trouve donc mieux à même de faire « incubier » des entreprises bénéficiant d'un accès profitable à la demande locale, avant de pouvoir s'étendre dans la sous-région.

La préférence nationale rencontre toutefois des limites. Ne convient-il pas d'élargir l'espace et de privilégier celui de préférence régionale ? Une telle option stratégique et volontariste est probablement la bonne et la plus viable. Elle rejoint celle exprimée formellement par l'Union africaine et d'autres organisations qui préconisent, de manière plus ou moins explicitée, une forme de protectionnisme sélectif, circonscrit à l'échelle pertinente du territoire régional, au regard des avantages qu'il présente par rapport à l'ouverture sans limites au marché mondial. Tentons de faire une synthèse des arguments en présence.

Tableau 6. Avantages et inconvénients des deux types d'orientation commerciale

Orientation privilégiée vers le marché mondial	Préférences accordées au marché régional
Avantages et opportunités	Avantages et opportunités
Spécialisation organisée sur la base des avantages comparatifs Favorise la concurrence et supprime les rentes Permet l'accès aux technologies modernes Permet l'accès aux devises	Marché potentiellement en forte croissance avec l'urbanisation Réduction des coûts de transport Adaptation de l'offre à la demande proche Régions au pouvoir de négociation comparable Permet de garder la valeur ajoutée dans la région
Inconvénients et risques	Inconvénients et risques
Peu de transformations locales des produits exportés Dépendance forte aux intrants importés, donc contrainte de devises Marchés dépendants de la croissance extérieure Sensible à la forte volatilité des cours	Marchés encore fragmentés Risque de constitution de rentes régionales par import-substitution Prérequis rarement rencontrés : transparence des négociations, fluidité des échanges, levées effectives des barrières, qualité des infrastructures de transport.

Derrière une stratégie de préférence régionale se trouvent des enjeux importants : la création d'emplois qualifiés, le transfert des compétences et la constitution d'un réseau de sous-traitance industrielle. Celui de la construction des chaînes de valeur régionales (CRV) est stratégique. Cependant, derrière un tel choix stratégique, la difficulté de mise en œuvre ne doit pas être occultée, notamment pour les métiers à forte technicité. Il est essentiel que les CRV soient fondées sur des faits et bien étayées plutôt que d'être sous-tendues par des considérations idéologiques.

Des évolutions sont possibles. L'OCDE affiche une certaine confiance, assortie de quelques conditions : « Dans tous les secteurs, bien que la majeure partie de la valeur ajoutée soit créée hors d'Afrique (...), il existe, en Afrique, une marge importante d'augmentation de la valeur ajoutée. Les principaux facteurs pour la montée en gamme sont le respect des normes, la promotion de l'entrepreneuriat local et l'amélioration des capacités techniques intérieures. Des opportunités supplémentaires peuvent découler du ciblage de chaînes de valeur régionales et des marchés émergents »⁸⁷. L'intégration aux Chaînes de valeur régionales (CVR) devient donc un objectif réaliste. Certes, les entreprises qui fournissent

⁸⁷ Banque africaine de développement et OCDE-Dev (2014), Perspectives économiques en Afrique 2014 : Les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique, Paris, Éditions OCDE, p. 170.

les marchés locaux et régionaux de manière compétitive sont encore souvent des multinationales étrangères non régionales. Elles desservent ces marchés via l'investissement direct ou le commerce. Mais, on observe qu'en pourcentage des entrées d'investissements directs nouveaux en Afrique, les projets intra-africains ont presque quadruplé entre 2003 et 2015 : leur part est passée de 7 % à plus de 25 % à la faveur d'une hausse continue des capitaux venant d'Afrique du Sud et, depuis 2008, d'une augmentation considérable des flux intrarégionaux en provenance du Kenya et du Nigeria, essentiellement dans la banque, le commerce de détail et les télécommunications. Les entreprises de ces trois pays, régionalement hégémoniques, ont été à l'origine de près de 60 % des sorties de capitaux destinés à la réalisation de projets en Afrique qui, très souvent, ont pour objectif de desservir les marchés régionaux.

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

Le développement est un processus inégal dans l'espace. Des facteurs économiques, environnementaux, sociaux et politiques peuvent enfermer des régions défavorisées dans des trappes à pauvreté de nature spatiale. Cela semble particulièrement vrai en Afrique subsaharienne : près de 40 % des inégalités en termes de patrimoine seraient principalement dues à des facteurs territoriaux⁸⁸. Que faire ? On a reproché aux politiques ciblées sur l'amélioration du bien-être de la population dans les territoires désavantagés (dites « politiques pro-pauvres ») de se traduire dans les faits par des investissements inefficaces et coûteux. Cependant dans les pays fragmentés, les actions visant des espaces pauvres ou appauvris figurent parmi les rares politiques permettant de mieux relier les régions défavorisées aux marchés, de fournir des services indispensables (eau, énergie, éducation, santé), de mobiliser les ressources inexploitées pour le développement, de renforcer les capacités humaines et le sentiment d'appartenance à la nation. Ces politiques et ces actions demeurent essentielles. Elles peuvent s'accompagner d'autres politiques.

1. Celles en faveur des corridors par exemple. Les politiques en faveur de l'intégration spatiale doivent à l'évidence s'accompagner d'autres actions. Outre l'aménagement des ports maritimes et fluviaux et les plateformes aériennes, la remise en état des routes et des voies ferrées – une spécialité chinoise -

⁸⁸ Source : Banque africaine de développement et OCDE-Dev., Perspectives économiques en Afrique 2015. Développement territorial et inclusion spatiale, Paris, Éditions OCDE, 2015.

permettrait de réduire considérablement les délais et les coûts. Certains projets vont déjà dans ce sens : entre 2006 et 2012, le corridor entre Mombasa (Kenya) et Kampala (Ouganda) a considérablement réduit les temps de transport ; après les améliorations apportées aux infrastructures routières et ferroviaires dans le couloir reliant la République centrafricaine (RCA), le Cameroun et le Tchad, les coûts de transport ont diminué significativement. Les voies régionales ne sont plus seulement vouées à l'acheminement des marchandises et des services, mais servent aussi à stimuler le développement économique des zones avoisinantes, par la création d'infrastructures industrielles et sociales aux côtés de celles de transport. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a été la première à appliquer le concept de « Spatial Development Initiative » (SDI), en adoptant un programme prévoyant la consolidation du corridor terrestre Trans-Kalahari entre Walvis Bay (Namibie) et Pretoria, avec une prolongation vers Maputo (Mozambique), reliant ainsi la côte atlantique et celle de l'Océan indien. Le corridor est maintenant connecté à des destinations internationales par des liaisons maritimes directes avec l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud, l'Extrême-Orient, l'Europe et le Moyen-Orient. Un autre corridor prend forme, le Walvis Bay-Ndola-Lubumbashi, reliant la Namibie et le sud de la République démocratique du Congo via la Zambie. Ce concept de « corridor de développement » connaît un certain engouement (corridor multimodal Beira-Nacala, corridor côtier Abidjan-Lagos...). Cependant, pour l'instant, peu de ces SDI transfrontalières ont abouti à des progrès très éloquentes. Cela tient, en partie, à ce que l'établissement de liens entre la planification des infrastructures et les activités voisines n'a pas reçu toute l'attention voulue, les communautés économiques régionales censées coordonner les activités du corridor n'ayant pas les capacités requises, compte tenu de l'ampleur et de la complexité de ces tâches.⁸⁹

2. La conquête des marchés alimentaires est un deuxième axe d'intégration des territoires. Le système alimentaire de proximité de l'Afrique offre de formidables opportunités. Au cours des dernières décennies, ce système a connu des modifications, notamment dans les régions occidentales, et ce certainement plus rapidement que les représentations qu'en ont la plupart des observateurs... Une analyse par le CIRAD et Afristat de 36 enquêtes nationales sur la consommation des ménages met en évidence l'importance et la vitalité de la production et des filières agroalimentaires locales en réponse à une consommation alimentaire tournée vers

⁸⁹ Pour davantage d'informations sur les corridors, voir la synthèse de Gadzeni Mulenga, « Développement de corridors économiques en Afrique. Bien-fondé de la participation de la Banque africaine de développement », Note d'information sur l'intégration régionale, n°1, Banque africaine de développement, 2013.

les produits locaux, en particulier en milieu urbain⁹⁰. En termes opérationnels, ceci signifie que les filières vivrières ont de très fortes opportunités de développement, y compris les filières locales de production de céréales et de tubercules qui ont des spécificités très marquées suivant les pays. Contrairement à certaines idées reçues, elles sont déjà parfaitement intégrées dans les marchés (ce qui confirme que les statistiques officielles sont incompétentes à retracer la réalité des flux).

En valeur économique, les marchés alimentaires intérieurs sont, pour tous les pays (y compris les gros exportateurs de produits agricoles comme la Côte d'Ivoire ou le Cameroun), nettement plus importants que les marchés à l'exportation. Un tel résultat signifie que, pour les producteurs agricoles d'un territoire donné, les débouchés commerciaux que représentent potentiellement les marchés locaux et régionaux sont nettement supérieurs à ceux des marchés internationaux. Ces performances doivent beaucoup à la hausse de la demande résultant de l'urbanisation. Les produits locaux qui sauront rencontrer une demande urbaine de produits faciles à cuisiner (ex : gari de manioc) sont prometteurs. Elles sont également liées à la hausse des prix agricoles mondiaux et aux effets de la crise de 2008. Elles s'expliquent, enfin, par des politiques volontaristes parfois innovantes, comme au Ghana et au Nigeria, qui ont pris des mesures de soutien dans l'aval des filières. Les avancées de la recherche et les subventions à l'achat d'intrants ont probablement aussi joué un rôle important. Elles posent, néanmoins, la question de leur résilience. Les fragilités dans l'organisation des filières, la domination du secteur informel à toutes les étapes (de la production à la consommation, en passant par la transformation, le transport, le stockage) nécessitent des appuis spécifiques et la recherche de solutions innovantes pour poursuivre ce développement, tout en prenant en compte des attentes de plus en plus claires des consommateurs urbains, en termes de qualité et de sécurité nutritionnelle et sanitaire.

3. La dynamique urbaine est, enfin, porteuse de progrès. Le potentiel des marchés territoriaux est une bonne mesure des variations spatiales de la densité et de l'attractivité économiques d'une région. Dans les plus denses d'entre elles, disposant d'un potentiel de marché le plus élevé, l'intensité des interactions est la plus forte, de même que les effets d'entraînement qu'elles exerceront sur les régions voisines. De nombreuses agglomérations africaines présentent ainsi un fort potentiel de marché intégré. Parmi les 1939 agglomérations recensées dans la base Africapolis, 290 ont un réel fort potentiel de marché, avec une population de

⁹⁰ Nicolas Bricas, Claude Tchamda et Florence Mouton (dir.), *L'Afrique à la conquête de son marché alimentaire intérieur. Enseignements de dix ans d'enquêtes auprès des ménages d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad*, Paris, AFD, collection « Études de l'AFD », n°12, 2016, 132 p.

plus de 2 millions de personnes vivant à moins de 40 km du pôle central.⁹¹

Le territoire revient donc au-devant de la scène. L'approche réinterroge la représentation dominante du développement africain. En termes d'action, elle est prometteuse pour renouveler les plans et schémas de développement, avec un enrichissement du diagnostic et des visions futures. « Ce qui suppose de disposer d'instruments fins de mesure des dynamiques économiques (prise en compte de l'informel, matrice comptabilité sociale...), de renforcement des institutions locales (liens entre approches sectorielles, filières et économie régionale) et de garantie de la constance dans l'action publique pour la reconnaissance des leviers territoriaux. »⁹². Si la décentralisation a été fortement critiquée par son manque de réalisme, il apparaît, à présent, capital de renforcer les institutions locales pour qu'elles soient en capacité de piloter le développement régional. En ce sens, l'approche spatiale peut offrir de nouvelles pistes de réflexion pour les politiques publiques à travers la relocalisation et la réalisation des actions économiques régionales.

Mobiliser des ressources d'abord internes, créer une base d'accumulation endogène

À l'évidence, les propositions précédentes supposent, pour être crédibles, que des financements appropriés soient mobilisés.

Les ressources fiscales sont, de loin, la première source de financement public du développement. Les impôts et taxes ont rapporté en Afrique, en 2016, plus de 500 milliards de dollars, à comparer aux 80 milliards de dollars fournis par les partenaires au développement (dont 64 milliards d'euros d'APD nette) et aux 200 milliards de capitaux étrangers (dont 57 milliards d'IDE et 64 milliards de transferts de fonds des diasporas).

Si l'on en croit le Fonds monétaire international (FMI), un processus d'« endogénéisation financière » est –enfin –en cours, pas seulement dans les économies rentières, mais également dans d'autres, hormis les plus fragiles. Cette tendance est fructueuse car l'Afrique ne pourra pas répondre à ses besoins de financement en infrastructures et en services sociaux exclusivement par l'intermédiaire de l'aide extérieure et par le financement sur les marchés

⁹¹ Source, Prieto Curiel, R., P. Heinrigs et I. Heo (2017), «Cities and Spatial Interactions in West Africa: A Clustering Analysis of the Local Interactions of Urban Agglomerations », Notes ouest-africaines, n°5.

⁹² IRAM, Développement économique des territoires et développement des filières : comment renouveler les approches et outils d'analyse et d'intervention au Sud ? Journées d'études, juin 2015, p.15.

internationaux. Ce principe doit trouver un consensus : rien ne saura remplacer l'effort d'accumulation sur la base de l'épargne intérieure, avant toute chose⁹³.

L'élargissement de la base fiscale est une priorité pour tous les pays en développement, particulièrement forte pour les pays à faible revenu où l'économie dite informelle représente 60 % à 80 % de l'économie réelle. La mobilisation de ressources additionnelles pourrait s'opérer par l'impôt. C'est le moyen le plus efficace et pérenne d'élargir l'espace budgétaire. Le taux des prélèvements fiscaux (ratio impôts/PIB) en Afrique est en moyenne de l'ordre de 18 à 21 %⁹⁴. Il n'est que de 10 % dans les pays les plus pauvres. La répartition de la charge se concentre encore sur les exportations et les importations, sur les chiffres d'affaires et les revenus d'un petit nombre d'opérateurs. C'est dire la marge de progression possible. Le FMI a défini le concept de « frontière fiscale » ; elle représente le niveau supérieur de recettes fiscales mobilisables pour un niveau de développement économique et institutionnel donné. Selon ce critère, le pays médian d'Afrique subsaharienne pourrait augmenter ses recettes fiscales de 3 à 6,5 % supplémentaires. Le potentiel fiscal inexploité s'avère particulièrement vaste dans des pays comme l'Afrique du Sud, l'Angola, le Ghana, le Kenya, le Nigeria et la Tanzanie.

Sur quels gisements de ressources s'appuyer ? On peut en distinguer trois.

1. Le gisement des rentes. Les économies rentières sont nombreuses. Pour les pays miniers et pétroliers, le besoin de mobiliser davantage de recettes fiscales issues des secteurs non extractifs se fera particulièrement impérieux, dans la mesure où les recettes liées aux activités minières et pétrolières diminueront sensiblement. La mobilisation des rentes, minières et pétrolières, dans des fonds de développement pour les générations futures reste un enjeu vital pour lutter contre la « malédiction ». Il convient de distinguer les rentes issues de ressources non renouvelables de celles reposant sur des ressources renouvelables, dont les objectifs doivent dans tous les cas intégrer des incitations à une gestion soutenable. Il existe un consensus sur le fait que les secteurs miniers et pétroliers n'ont pas contribué suffisamment aux recettes des États africains. Bien que les grands principes de taxation soient connus, les arbitrages internes entre différents objectifs conduisent parfois à un niveau de taxation sous-optimal. Dans ces conditions, il conviendrait d'adopter

⁹³ De ce point de vue, on s'étonne encore en constatant que le budget de l'Union africaine, chantre de la souveraineté politique, soit encore financé pour les deux tiers par des sources non africaines, européennes et chinoises notamment.

⁹⁴ Selon le Fonds monétaire international, Afrique subsaharienne. Faire face à un environnement qui se dégrade, Etudes économiques et financières, octobre 2015, pp.13-17.

une double approche : 1/ poursuivre ses actions de renforcement de capacité sur la fiscalité des industries extractives, tant au niveau des ministères financiers que des ministères sectoriels ; 2/soutenir les efforts et les initiatives en faveur d'une plus grande transparence, dont les résultats permettent notamment de juger de l'efficacité des systèmes de taxation.

2. L'imposition du secteur informel urbain. Elle est toujours en chantier. Elle est pourtant un élément de la justice sociale. Ses activités très disparates – petits commerces, artisanats, services – sont mal connues. Elles n'ont pas d'obligations comptables et déclaratives. La formalisation de l'économie a connu quelques progrès en Afrique subsaharienne, mais reste une préoccupation majeure des administrations fiscales. Les programmes d'appui à la formalisation de l'économie et à l'élargissement de la base fiscale ont connu un bilan en demi-teinte. Dans ces conditions, il convient de renouveler l'approche, en prenant exemple sur des réformes menées dans des économies intermédiaires, telles que celles conduites par le Maroc ou sur les actions conduites dans ce domaine par certaines économies avancées.

Cette nouvelle approche repose sur quelques principes. Le secteur informel de subsistance n'échappe pas à l'impôt indirect. Il doit être distingué de l'informel frauduleux qui est, par nature, constitutif d'une fraude fiscale. L'action des administrations fiscales doit se concentrer sur la lutte contre l'informel frauduleux et la maîtrise du fichier des contribuables. La fraude en douane constitue l'un des principaux moteurs du secteur informel frauduleux, pour laquelle la systématisation d'études de données miroirs, notamment portée au niveau des Commissions économiques régionales, permettrait de détecter à moindres coûts les incohérences dans les déclarations de valeurs.

Pour faire contribuer davantage l'informel, il faut aussi le recenser, puis mettre en place des systèmes de prélèvements adaptés, comme la patente synthétique dont le montant forfaitaire est apprécié, non pas à partir d'éléments déclaratifs comme le chiffre d'affaires ou le nombre de salariés, mais en fonction d'éléments tels que la nature de l'activité, la superficie occupée, les équipements, la localisation, et dont la liquidation serait immédiate et le recouvrement simultané par paiement au comptant. Le potentiel offert par les taxes à la consommation, comme la taxe à la valeur ajoutée (TVA) dont la mise en œuvre s'étend progressivement depuis 20 ans, n'est pas totalement exploité.

3. La fiscalité foncière. En raison des caractéristiques de son assiette et de son

potentiel de croissance, la fiscalité foncière est souvent envisagée comme un outil majeur du développement de la fiscalité locale. C'est notamment le cas en milieu urbain, où cet impôt est considéré comme porteur d'une redevabilité pour les collectivités et comme favorable à l'équité, lorsqu'il est appliqué à de l'immobilier de grande valeur. Il en va de même de la fiscalisation des transactions immobilières.

On ajoutera, enfin, que les impôts sur les revenus du capital, le patrimoine et la fortune ne représentent encore qu'une proportion minimale des recettes publiques. La transition fiscale, qui est partout préconisée, pourra porter sur la mise en place d'une fiscalité progressive sur le revenu global. Elle est la plus équitable. Elle est à l'ordre du jour dans plusieurs États.

Conclusion

L'enjeu de la relation Afrique-Europe est fondamentalement d'aider les pays africains à s'engager sur « la voie de l'émergence économique », promise par les nouveaux Plans de développement à moyen terme des responsables africains. Un consensus peut être trouvé entre les deux parties autour de l'adoption d'une stratégie qui doit se déployer dans la durée, par des réformes successives des institutions et des organisations mais, surtout, qui reconnaissent à l'Afrique la possibilité de construire les fondements de son autonomie par la diversification de ses activités. Pratiquement, cette stratégie, totalement renouvelée, devra se décliner dans les pays et les régions concernés dans divers domaines : dans les capacités données aux acteurs pour créer des entreprises, accéder au crédit et disposer de droits sécurisés, dans le rôle accordé au mérite, dans l'élargissement de l'horizon pour l'innovation et la prise de risque et, enfin, dans la démocratie participative, impliquant l'engagement citoyen et la redevabilité des élites.

On comprend, aisément, que les APE ne soient pas au centre de cette problématique beaucoup plus fondamentale et qui dépasse la question commerciale. L'Union européenne reste interpellée. Elle s'est construite sur un idéal de coopération et de paix. Elle doit s'emparer des objectifs de développement durable et de la solidarité internationale pour relancer son projet en Afrique. Par l'adoption de règles commerciales qui introduisent un chemin vers moins d'asymétrie. Par une aide au développement, celle de l'Union comme celle de ses membres, (encore et de loin la première en valeur), qui demeurera indispensable pour contribuer à faire en sorte que les financements, quelle que soit leur origine, « produisent » bel et bien du développement. Au passage, la question de l'efficacité de l'aide reste toujours aussi cruciale. Dans les mutations en cours et à venir, son rôle pourrait devenir, d'une part, celui de support pour conforter les capacités locales et réduire les facteurs de vulnérabilités qui freinent le développement et, de l'autre, celui de catalyseur (incitation, facilitation, correction des imperfections du marché, portage de risques, capitalisation) pour les investissements économiques, infrastructurels, sociaux et environnementaux.

CHAPITRE 3 :

L'Accord euro-méditerranéen d'association UE-Maroc et l'Accord de partenariat économique UE-Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA) : Quelles synergies en matière de libre échange, de coopération et d'assistance technique ?

Erwan Lannon

L'objet de cette contribution est d'étudier les synergies potentielles en matière de libre échange, de coopération et d'assistance technique entre deux types d'accords conclus par des pays africains avec l'UE et ses Etats membres, à savoir les Accords de Partenariat Economique (APE) et les Accords Euro-méditerranéens d'association (AEMA). A cette fin, deux accords feront l'objet d'une étude de cas : l'AEMA, mis en œuvre avec le Maroc en mars 2000, et l'Accord de partenariat économique (APE) avec Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA), signé en décembre 2014 par l'UE et 13 des 16 États ouest-africains.

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

En 2017, la question est donc de savoir comment tirer profit des synergies potentielles en matière de libre échange, de coopération et d'assistance technique entre les deux types d'accords. La réponse à cette question n'est pas évidente, car

ces deux accords sont très différents et différenciés. Tout d'abord, celui avec le Maroc a été conclu dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) et est entré en vigueur en 2000. Certaines de ses dispositions ont depuis lors été amendées, soit par des accords sectoriels (agricole par exemple), soit par la mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage (PEV), pour ce qui est de la coopération financière et technique. Il s'agit, également, d'un accord d'association bilatéral de nature mixte, c'est-à-dire conclu, à l'époque, par la Communauté européenne et ses Etats membres, d'un côté, et le Maroc, de l'autre.

L'APE avec l'Afrique de l'Ouest est, quant à lui, un accord mixte mais de nature régionale. De plus, il est directement subordonné à l'accord multilatéral de Cotonou, conclu en 2000 et révisé en 2005, puis en 2010. Intitulé : « Accord de partenariat économique entre les Etats de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part », ⁹⁵ l'« APE Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA) » (ou officiellement « APE AO-UE ») associe donc l'UE et ses 28 États membres (avant le Brexit et ses conséquences) à 16 pays d'Afrique de l'Ouest : les 15 pays membres de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Cap vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo), dont huit font partie de l'UEMOA et la Mauritanie.

Les synergies potentielles entre ces deux types d'accords devraient se renforcer car, en juin 2017, six mois après son retour dans l'Union africaine, le Maroc a reçu un accord de principe pour adhérer à la CEDEAO⁹⁶, l'officialisation étant pourtant rapporté par la suite en attendant des nouvelles études.

Le Maroc n'est pas le seul pays méditerranéen africain à adopter une telle stratégie, puisqu'il est prévu, par exemple, que la Tunisie rejoigne le marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA - Common Market of East and Southern Africa) en octobre 2017.⁹⁷

⁹⁵ Le texte de l'accord, en date du 3 décembre 2014, est disponible sur le site du Conseil de l'UE via <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13370-2014-INIT/fr/pdf>.

⁹⁶ AFP-Jeune Afrique, Libre-échange : la Cedeao donne son accord de principe pour l'adhésion du Maroc, 5 juin 2017, <http://www.jeuneafrique.com/444988/economie/libre-echange-cedeao-donne-accord-de-principe-ladhesion-maroc/>. V. Philippe Hugon, Le retour du Maroc au sein de l'Union africaine et son adhésion à la CEDEAO : quelles conséquences pour les ensembles régionaux ? Tribune de l'IRIS, Paris, 22 juin 2017, <http://www.iris-france.org/96440-le-retour-du-maroc-au-sein-de-lunion-africaine-et-son-adhesion-a-la-cedeao-quelles-consequences-pour-les-ensembles-regionaux/>.

⁹⁷ V. COMESA, Tunisia preparing to join COMESA in October, 5 mars 2017, <http://www.comesa.int/tunisia-preparing-to-join-comesa-in-october/>.

I. L'Accord euro-méditerranéen d'association avec le Maroc et les perspectives d'un Accord de libre-échange complet et approfondi

Conclus dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), mis en place à Barcelone en 1995, les accords euro-méditerranéens d'association (AEMA) ont pour objectifs généraux : la mise en place d'un cadre approprié de dialogue politique ; la libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux ; le développement des échanges et de relations sociales et économiques équilibrées ; la promotion de l'intégration (sub-) régionale et la promotion de la coopération économique, sociale, culturelle et financière.⁹⁸ Les perspectives d'un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) avec le Maroc doivent également être prises en considération, non seulement pour la relation avec l'UE, mais aussi dans la perspective de la mise en œuvre d'une clause de rendez-vous de l'APE AO-UE qui prévoit de couvrir des domaines similaires (marchés publics ou droit de la concurrence, par exemple).

1. Les dispositions en matière de libre-échange

Les sept AEMA conclus avec les Pays partenaires méditerranéens (PPM) ont notamment pour objectif spécifique la création d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, prévue à l'origine pour l'horizon 2010, qui doit contribuer à l'objectif général du « développement des échanges et de relations sociales et économiques équilibrées ».

En ce qui concerne la libre circulation des marchandises, il faut distinguer, dans le cas du Maroc comme pour les autres PPM, les produits industriels des produits agricoles et de la pêche. La mise en place d'une zone de libre-échange a été progressive, puisque le démantèlement tarifaire, d'une durée maximale de 12 ans (soit 2012 pour le Maroc), a d'abord porté sur les produits industriels. Les produits agricoles n'ont fait l'objet, dans un premier temps, que d'une libéralisation progressive et limitée, jusqu'à l'adoption d'un accord agricole en 2012.

Pour les échanges des produits industriels avec le Maroc, le principe appliqué

⁹⁸ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, art. 1, § 2, JOCE n° L 70, 18 mars 2000, p. 2.

dans l'AEMA a été celui de l'élimination des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, selon la sensibilité du produit concerné. Il s'agissait d'un démantèlement tarifaire quasi unilatéral⁹⁹ concernant, essentiellement les importations industrielles européennes. Il faut toutefois noter, pour le cas du Maroc, l'importance du secteur du textile et de l'habillement qui a été temporairement exclu du libre-échange, l'accès de ces produits au Marché intérieur étant à l'époque réalisé dans le cadre d'un système de quotas préférentiels et de régimes d'autolimitation. L'accord Multifibre (AMF) a été remplacé en janvier 1995, par l'accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (ATV) qui a mis en place un processus transitoire en vue de la suppression définitive des restrictions non-tarifaires et la réduction des tarifs au 1er janvier 2005. Un dialogue euro-méditerranéen sur l'industrie du textile et de l'habillement a été lancé en 2004, afin de fournir une plate-forme d'échange d'expériences et d'informations sur les instruments et initiatives disponibles pour améliorer la compétitivité de cette industrie dans le cadre de la coopération industrielle euro-méditerranéenne.¹⁰⁰

Pour ce qui est des produits agricoles, les dispositions des AEMA encadrent leur libéralisation progressive et limitée dans des protocoles annexés aux accords. Afin d'assurer la compatibilité des accords avec le GATT, des clauses de rendez-vous pour mettre en œuvre, de manière très progressive, une plus grande libéralisation des échanges de produits agricoles ont été introduites dans ces accords (V. article 18 de l'AEMA Maroc). Une série d'accords sectoriels ont donc été conclus à cet effet et l'« accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc » a été conclu en mai 2012.¹⁰¹ Des négociations sont également prévues dans ces domaines au niveau de l'ALECA (V. ci-dessous).

Pour ce qui est du droit d'établissement et des services, le titre III de l'AEMA Maroc ne comporte que des dispositions très générales afin d'« inclure le droit d'établissement des sociétés d'une partie sur le territoire de l'autre partie et la libéralisation de la fourniture de services par les sociétés d'une partie envers les destinataires de services dans une autre partie ». Le principe de l'octroi mutuel

99 Les produits manufacturés du Maroc entraînent en effet, pour l'essentiel, déjà librement dans le Marché intérieur.

100 V. le Programme de travail (2014-2016) de la Commission concernant la coopération industrielle euro-méditerranéenne, Ares(2015)4534414, 23 oct. 2015).

101 Décision du Conseil 2012/497/UE du 8 mars 2012 concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, JO L 241 du 7.9.2012, pp. 2-3.

du traitement de la nation la plus favorisée est retenu. Le droit d'établissement est cependant limité aux sociétés, les personnes physiques ne bénéficiant pas du principe de la libre circulation. La question des services est donc fondamentale dans le cadre des négociations devant conduire à un ALECA.

On soulignera, finalement, l'importance des dispositions concernant le droit de la concurrence (le Titre IV porte sur les paiements, capitaux, concurrence et autres dispositions économiques) dans la mesure où c'est le droit de la concurrence de l'UE qui s'applique à ce niveau, l'accord avec le Maroc faisant explicitement référence aux dispositions du Traité instituant la Communauté européenne en la matière.¹⁰² Le mandat de négociation de l'ALECA couvre également ce domaine.

2. Dispositions en matière de coopération et d'assistance technique de l'AEMA MAROC

Les dispositions des AEMA concernant la coopération ont été conçues dans le cadre du PEM en relation directe avec les deux générations du programme MEDA (1995-2006) qui visaient l'accompagnement des réformes induites par le processus de libéralisation. Ce cadre juridique des dispositions des AEMA demeure, en théorie, le fondement juridique de la coopération mais, avec la mise en œuvre des dispositions de coopération financière de la PEV, à partir de 2007 à travers l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) puis, depuis 2014, avec l'Instrument européen de voisinage (IEV), c'est la totalité de la méthodologie et des instruments opérationnels qui a été revue.

3. La perspective d'un ALECA entre l'UE et le Maroc

Le Conseil de l'UE a autorisé, en décembre 2011, l'ouverture de négociations avec l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie afin d'établir des zones de libre-échange complet et approfondi, en vue d'améliorer les accords euro-méditerranéens d'association.¹⁰³ Pour ce qui est du Maroc, ce sont les domaines suivants qui ont été identifiés pour la négociation : les règlements techniques sur les produits

¹⁰² L'article 36, paragraphe 2, de l'accord euro-marocain stipule que : « toute pratique contraire au présent article est évaluée sur la base des critères découlant de l'application des règles prévues aux articles 85, 86 et 92 du traité instituant la Communauté européenne et, pour les produits couverts par la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de celles prévues aux articles 65 et 66 de ce traité, ainsi que des règles relatives aux aides publiques, y compris le droit dérivé ».

¹⁰³ 3136th Council meeting, Foreign Affairs – Trade, Geneva, 14 December 2011, p. 8.

industriels, les normes et l'évaluation de la conformité ; les marchés publics ; les mouvements de capitaux et des paiements ; la protection des droits de propriété intellectuelle ; les mesures relatives à la santé végétale et animale ; la politique de concurrence ; les questions douanières et la facilitation du commerce ; le dialogue sur les instruments de défense commerciale ; la poursuite de la libéralisation du commerce des services et la protection des investissements ; l'examen des possibilités d'améliorer les préférences accordées en vertu de l'accord de libre-échange sur les produits agricoles et, finalement, les produits agricoles transformés et produits de la pêche.¹⁰⁴

L'approche générale consiste à approfondir l'intégration économique qui passe notamment par une convergence normative (normes industrielles, sanitaires et phytosanitaires, réglementations techniques) et, donc, un alignement sur l'acquis. Le choix des chapitres de négociation est donc essentiel. A ce propos, il faut également signaler qu'il est prévu un chapitre sur le développement durable qui vise à ce que la libéralisation du commerce n'ait pas d'incidence négative sur les normes environnementales ou sociales.

Toutefois, force est de constater que les négociations de ces nouveaux ALECA n'ont pas été finalisées, contrairement à celles menées avec les trois pays du Partenariat oriental, à savoir la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Il s'agit toutefois, dans ce cas d'AA-ALECA, c'est-à-dire de tout nouveaux Accords d'association incluant, dans un dispositif juridique unique, les dispositions en matière de libre échange aux côtés des clauses politiques et de coopération. Ceci ne sera pas le cas pour le Maroc qui voit un ancien AEMA complété par une série d'accords sectoriels bilatéraux (agricole, règlement des différends, coopération scientifique...).

En d'autres termes, le Maroc bénéficie d'une expérience considérable en matière de mise en œuvre d'un accord de libre-échange avec l'UE. Ce transfert de savoir-faire peut constituer une aide précieuse pour les pays de la CEDEAO-UEMOA, et il semble bien que le Royaume chérifien ait adopté une telle stratégie.

¹⁰⁴ Commission européenne, L'Union européenne et le Maroc entament des négociations en vue de resserrer leurs liens économiques, Communiqué IP/13/344, 22 avril 2013.

II. L'Accord de Partenariat Economique avec l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA)

Afin de mieux comprendre les spécificités de la configuration « CEDEAO-UEMOA », il convient de rappeler, à titre préliminaire, que c'est le Traité de Lagos qui a créé la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en mai 1975. Ce Traité, à l'origine, de nature essentiellement économique, a été révisé et étendu en juillet 1993.¹⁰⁵ En 1976, le Cap-Vert a adhéré à la CEDEAO et, en décembre 2000, la Mauritanie s'en est retirée.¹⁰⁶ L'UEMOA, créée le 10 janvier 1994 à Dakar et qui comprend huit membres (le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo) a pour « objectif essentiel, l'édification, en Afrique de l'Ouest, d'un espace économique harmonisé et intégré, au sein duquel est assurée une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production, ainsi que la jouissance effective du droit d'exercice et d'établissement pour les professions libérales, de résidence pour les citoyens sur l'ensemble du territoire communautaire ». Huit « Etats côtiers et sahéliens, liés par l'usage d'une monnaie commune, le FCFA et bénéficiant de traditions culturelles communes, composent l'UEMOA ».¹⁰⁷ Il s'agit donc d'une union douanière et monétaire, ce qui est particulièrement important à souligner dans le cadre de cet article, car en cas d'adhésion effective du Maroc à la CEDEAO, cela impliquera que le Royaume devra à terme adopter et suivre les politiques dans des domaines tels que la circulation des personnes, la politique monétaire et les questions tarifaires et, donc, le Tarif extérieur commun, ce qui ne manquera pas de soulever un certain nombre de questions juridiques au niveau des relations préférentielles Maroc-UE. Il convient, finalement, de signaler que le préambule du Traité modifié de l'UEMOA¹⁰⁸ met en avant le fait que les parties sont « fidèles aux objectifs » de la CEDEAO, « conscients des avantages mutuels qu'ils tirent de leur appartenance à la même Union Monétaire » et « convaincus de la nécessité d'étendre en conséquence au domaine économique la solidarité qui les lie déjà sur le plan monétaire ».

L'Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest, a été paraphé le 30 juin 2014 à Ouagadougou, et signé par l'UE et les États ouest-africains, à

¹⁰⁵ Texte révisé du Traité : <http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/Traite-Revise.pdf>

¹⁰⁶ <http://www.ecowas.int/a-propos-de-la-cedeao/historique/?lang=fr>

¹⁰⁷ UEMOA, présentation de l'UEMOA, septembre 2017, <http://www.uemoa.int/fr/presentation-de-luemoa>

¹⁰⁸ Disponible via : http://www.uemoa.int/fr/system/files/fichier_article/traitereviseuemoa.pdf

l'exception du Nigéria, de la Gambie et de la Mauritanie, le 12 décembre 2014. En d'autres termes, il faudra encore attendre la finalisation de la procédure de ratification, qui peut prendre plusieurs années, avant qu'il n'entre en vigueur. Toutefois, l'article 107, qui porte sur la ratification et l'entrée en vigueur de l'accord, précise, dans son second paragraphe, que l'accord « entre en vigueur le premier jour du premier mois suivant la date à laquelle les instruments de ratification de tous les États membres de l'Union européenne et d'au moins les deux tiers des États de la région Afrique de l'Ouest, ainsi que l'instrument d'approbation du présent accord par l'Union européenne, ont été déposés ». Dans ce dernier cas, il s'agit de l'approbation du Parlement européen. L'article précise aussi que, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'APE, « l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne conviennent, par notification, d'appliquer provisoirement l'accord, en totalité ou en partie. L'application provisoire est notifiée au depositaire. L'accord s'applique provisoirement un (1) mois après la réception de la dernière notification d'application provisoire (§ 3)¹⁰⁹. Donc, ainsi que le souligne le ministère de l'économie et des finances français : « après la ratification des 2/3 des États africains et l'approbation du Parlement européen, le texte pourra être appliqué à titre provisoire notamment pour les aspects liés au démantèlement tarifaire ».¹¹⁰

Entre-temps, des « accord d'étape », qui sont en réalité des accords intérimaires, ont été ratifiés avec le Ghana et la Côte d'Ivoire. L'état des lieux réalisé par la Direction Générale du commerce de la Commission européenne en juin 2017 précise que :

- i) « The stepping stone EPA with Côte d'Ivoire was signed on 26 November 2008, approved by the European Parliament on 25 March 2009, and ratified by the Ivoirian National Assembly on 12 August 2016. It entered into provisional application on 3 September 2016. The first meeting of the joint EPA committee took place in Abidjan in April 2017 » ;
- ii) « The stepping stone EPA with Ghana was signed on 28 July 2016, ratified on 3 August 2016 by the Ghanaian Parliament and approved by the European Parliament on 1 December 2016. It entered into provisional application on 15 December 2016 » ;
- iii) « Negotiations of the regional EPA were closed by Chief Negotiators on 6 February 2014 in Brussels. The text was initialed on 30 June 2014. All EU Member States and all 15 ECOWAS Member States apart from Nigeria and the

109 De plus, si « dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent accord, les parties décident de l'appliquer provisoirement, toutes les références à la date d'entrée en vigueur sont censées se référer à la date à laquelle cette application provisoire prend effet » (§ 4).

110 Ministère de l'économie et des finances français, L'accord de partenariat économique (APE) avec l'Afrique de l'Ouest, décembre 2016.

Gambia signed the EPA in December 2014. Mauritania and ECOWAS initialed an Association Agreement on 5 May 2017 to define the country's participation in ECOWAS' trade policy including the EPA ».

Les prochaines étapes identifiées sont quant à elles :

- i) « Stepping stone EPAs with Ghana: the agreements are provisionally applied. First meeting of the joint EPA committee will take place during the 2nd half of the year in Ghana » ;
- ii) “Regional EPA: After signature by all the Parties, the agreement will be submitted for ratification”.¹¹¹

En attendant l'application de l'APE, des solutions distinctes s'appliquent, donc, selon le statut des pays. Dès son entrée en vigueur, l'Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest remplacera, en effet, les accords d'étape. L'Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest remplacera aussi, à terme, une série de régimes spécifiques : Système de préférences Généralisé (SPG), SPG+ et Tout sauf les armes (TSA) résumés ci-dessous.¹¹²

¹¹¹ European Commission, DG Trade, Overview of EPAs, Updated June 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf.

¹¹² Ministère de l'économie et des finances, Paris, décembre 2016, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/15206_accord-de-partenariat-economique-ue-afrique-de-l-ouest.

Tableau 7 : Régime commercial des pays de l'Afrique de l'Ouest avec l'UE (2016)

Pays	TSA	SPG	SPG+	APE d'étape
Bénin	X			
Burkina Fasso	X			
Cap Vert		X	X	
Côte d'Ivoire		X		X
Gambie	X			
Ghana		X		X
Guinée	X			
Guinées Bissau	X			
Libéria	X			
Mauritanie	X			
Niger	X			
Nigeria		X		
Sénégal	X			
Sierra Léone	X			
Togo	X			

Source : Parlement européen, Briefing Accords internationaux en marche, Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest, Octobre 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593496/EPRS_BRI%282016%29593496_FR.pdf.

Onze partenaires sur seize sont classés en tant que Pays moins avancés (PMA) et bénéficient, donc, du régime TSA lancé en février 2001 par l'UE qui a décidé de libéraliser l'ensemble des importations de produits en provenance des PMA, à l'exception des armes et des munitions (accès en franchise de droits et sans contingent au Marché intérieur). Il convient de relever que l'accord de Cotonou prend aussi en compte les Pays moins avancés dans le cadre de dispositions spécifiques qui visent aussi les PMA et les pays enclavés ou insulaires (V. la liste de l'annexe VI de l'accord de Cotonou révisé). Quatre partenaires relèvent du régime général du SPG et un seul du SPG+, le Cap Vert.

Force est donc de constater, d'une part, l'hétérogénéité des régimes commerciaux et la diversité des pays concernés par cette analyse et, d'autre part, la volonté politique d'intégration économique approfondie qui existe entre pays de l'Afrique de l'Ouest. Il est donc assez difficile de généraliser tant les situations divergent. Il est toutefois possible, par l'analyse des dispositions des deux accords (AEMA-Maroc et APE AO-UE), d'identifier des convergences potentielles qui

peuvent être utiles pour éviter un des dangers liés à la mise en place d'une zone de libre-échange, à savoir l'effet « hub and spokes » (ou « centre-périphérie »). Afin de diminuer l'accroissement de la dépendance des pays en périphérie vis-à-vis du centre (puisque l'UE concentre l'essentiel des exportations des pays partenaires, le libre-échange renforce leur dépendance vis-à-vis du Marché intérieur) et, donc, la verticalité et l'asymétrie des relations, il est indispensable, au niveau commercial, de renforcer les échanges et l'intégration entre les pays du Sud en l'occurrence. En d'autres termes, si notre analyse se limite à ces deux cas d'étude, elle doit être étendue aux autres APE mais aussi aux accords de libre-échange conclus ou en cours de négociation avec d'autres partenaires de l'UE.

1. Les impacts incertains et différenciés de l'Accord de Partenariat Economique avec l'Afrique de l'Ouest

Il faut, à titre préliminaire, souligner le fait que les études d'impact relatives à cet accord ont suscité des débats contradictoires. Ci-dessous figurent la position et les arguments développés par la Commission européenne (DG commerce) en 2015-2016, de même que des points de discussion relevés par le Parlement européen et certaines ONG.

La DG commerce de la Commission européenne, qui a négocié l'accord, précise que si l'Union européenne « ouvre entièrement son marché dès le premier jour, l'Afrique de l'Ouest diminuera ses tarifs douaniers sur les importations progressivement sur une période de 20 ans et seulement partiellement ». La Commission insiste sur le fait que l'UE offre un accès au marché qui est « nettement meilleur que sous le Système de Préférences Généralisées (SPG) » et que cela concerne les « principaux secteurs d'exportation de l'Afrique de l'Ouest (hors pétrole), tels que les bananes et autres fruits et légumes, les produits de la pêche, le cacao transformé et autres produits agro-alimentaires, ainsi que le textile ou les produits en cuir ». On notera que la période de transition est très longue. Auparavant ces périodes s'évaluaient généralement sur 10 à 12 ans, comme dans le cas du Maroc. On peut, donc, se poser la question de savoir si une période de transition aussi longue n'affectera pas le rythme de mise à niveau de ces pays, qui est un élément important pour maximiser les bénéfices d'une zone de libre-échange. D'autre part, pour ce qui est des produits agricoles ou des « biens de consommation actuellement produits dans la région ou pour lesquels la région prévoit de développer une capacité de production, l'Afrique de l'Ouest pourra maintenir ses droits à l'importation ».

De plus, les engagements de l'Afrique de l'Ouest en termes d'accès au marché « prévoient la libéralisation de 75% des lignes tarifaires à la fin de la période de transition ». Cela signifie que « 20 ans après l'entrée en vigueur de l'APE, 25% des lignes tarifaires resteront similaires pour tous les pays tiers ».

Les produits les plus sensibles (« soumis à un taux de 35% sous le Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO, comme la viande (y inclus la volaille), les yaourts, les œufs, la viande transformée, la poudre de cacao et le chocolat, la pâte de tomate et en concentré, le savon ou les tissus imprimés »), sont exclus de la libéralisation. Sont aussi exclus de ce processus de libéralisation près de la « moitié des produits soumis à un taux de 20% sous le TEC de la CEDEAO, tels que le poisson et les préparations à base de poisson, le lait, le beurre et le fromage, les légumes, la farine, les spiritueux, le ciment, la peinture, les parfums et les cosmétiques, la papeterie, le textile, les vêtements et les voitures ». En parallèle, les tarifs douaniers seront « progressivement éliminés sur les biens tels que les biens d'équipement et autres intrants, ce qui les rendra plus abordables pour les entreprises locales ».

La Commission européenne met aussi en avant l'existence des clauses de sauvegarde pouvant être activées « si les importations de produits libéralisés augmentent trop vite en perturbant les marchés locaux » et la protection spéciale pour les industries naissantes de même que les « mesures spécifiques au cas où la sécurité alimentaire est menacée. »¹¹³ Encore faut-il que les partenaires de l'UE disposent des moyens techniques pour utiliser ce type de clauses.

La question de la perte de revenus douaniers a, aux termes du Parlement européen suscité « la plus grande inquiétude lors des négociations ». C'est, bien entendu, la « capacité limitée des Etats de la région à collecter d'autres taxes et impôts pour compenser ces pertes » dont il est ici question. Le Parlement européen précise qu'un rapport publié par la Commission européenne en 2016 a tenté de clarifier la question, en prenant en compte la version finale du texte, évaluant que les « droits de douanes encaissés par les gouvernements de l'Afrique de l'Ouest diminueront de 11,7 % en 2035. Cela ne représente que 0,3 % du PIB - moins que l'augmentation attendue du PIB de 0,5 % suite à l'APE, - et 2 % des revenus du gouvernement ».¹¹⁴ L'article 60 de l'APE prend en compte cette question (V. ci-après) au niveau de l'assistance technique, mais il convient de souligner que si le

¹¹³ Commission européenne, L'Accord de Partenariat Economique avec l'Afrique de l'Ouest - Faits et chiffres -, Bruxelles, 18/09/2015.

¹¹⁴ Parlement européen, Briefing Accords internationaux en marche, Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest, Octobre 2016, p. 7, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593496/EPRS_BRI%282016%29593496_FR.pdf.

démantèlement tarifaire est relativement aisé à réaliser et à mettre en œuvre, il en va tout autrement de la collecte des taxes et impôts¹¹⁵.

Outre la perte des revenus douaniers, d'autres questions ont été soulevées notamment par des ONG¹¹⁶, dont :

- l'absence de prise en compte de l'impact de l'explosion démographique alimentée par la crise migratoire ;
- la question des règles d'origine ;
- les effets de la Politique agricole commune (PAC), dont les subventions agricoles internes ;
- les effets de la concurrence accrue des pays d'Amérique latine et d'Asie ayant conclu des accords préférentiels avec l'UE (fruits tropicaux).

La liste est malheureusement loin d'être exhaustive et le fait de ne pas prendre en compte la question de l'explosion démographique préoccupante. Les dispositions en matière de coopération de l'Accord de Partenariat Economique avec l'Afrique de l'Ouest sont donc particulièrement importantes.

2. Les dispositions en matière de coopération et d'assistance technique de l'Accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest

L'article 2 de l'APE AO-UE qui porte sur les « principes » stipule, dans le premier paragraphe, que l'APE a pour « fondement les principes et les éléments essentiels de l'accord de Cotonou, tels qu'énoncés dans les articles 2, 9, 19 et 35 dudit accord ». L'APE AO-UE s'appuie sur « les acquis de l'accord de Cotonou et des conventions ACP-UE antérieures dans les domaines de la coopération financière, de l'intégration régionale et de la coopération économique et commerciale ». Il ne

¹¹⁵ L'OMC soulignait déjà en 2010 que « Le défi actuel du Bénin, du Burkina Faso et du Mali est de sécuriser le financement de leur budget, pour l'instant basé principalement sur les recettes prélevées sur le commerce international, tout en poursuivant leurs efforts de libéralisation commerciale aux niveaux unilatéral, bilatéral, régional et multilatéral », Organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC, Bénin, Burkina Faso et Mali, WT/TPR/S/236, Secrétariat de l'OMC, Genève, 30 Août 2010, p. 7.

¹¹⁶ Jacques Berthelot, L'Accord de Partenariat Economique Afrique de l'Ouest-UE : un accord perdant-perdant, SOL Alternatives Agroécologiques & Solidaires, Paris, 12 juin 2016, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/03/LAPE-UE-Afrique-de-lOuest-un-accord-perdant-perdant-12-juin-2016.pdf>. Pour un résumé de certaines positions V. Cécile Barbière, Bruxelles tente d'imposer ses accords commerciaux aux pays africains, EURACTIV.fr, 14 Juin 2016, <https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/bruxelles-tente-dimposer-ses-accords-commerciaux-aux-pays-africains/>.

faut donc pas oublier ce lien important qui se traduit notamment par l'adoption d'un Programme indicatif régional (PIR) 2014-2020 Afrique de l'Ouest financé dans le cadre du FED et qui concerne directement les pays membres de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Avant d'aborder la troisième partie de l'accord, il faut signaler l'existence de l'article 24 l'APE AO-UE, qui porte sur la coopération en matière d'instruments de défense commerciale. Ce domaine est particulièrement important, notamment pour ce qui est de l'activation potentielle des clauses de sauvegarde susmentionnées. L'article prévoit une coopération « y compris par la facilitation des mesures d'assistance, selon les dispositions de la partie III, notamment dans les domaines suivants: a) le développement des réglementations et institutions pour assurer la défense commerciale; b) le développement des capacités, notamment des administrations compétentes des États de la partie Afrique de l'Ouest, pour une meilleure maîtrise de l'utilisation des instruments de défense commerciale prévus dans le présent accord ».

La troisième partie de l'accord, qui porte sur la coopération pour la mise en œuvre de la dimension développement et la réalisation des objectifs de l'accord (articles 52 à 61), en détaille les objectifs, les principes et les modalités. Il convient de souligner qu'il s'agit du financement de l'UE, « États membres non compris », relatif à la « coopération au développement » entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE appuyant la mise en œuvre de l'accord. Ce financement sera effectué dans le cadre des règles et procédures prévues par l'accord de Cotonou, dont bien évidemment celles du Fonds européen de développement (FED), des « instruments pertinents financés par le budget général de l'Union européenne » et d'« autres mécanismes financiers à créer en cas d'expiration de l'accord de Cotonou » (Article 54 § 1). D'autre part, il est précisé, et ceci est d'importance, que les États membres de l'UE « s'engagent collectivement à soutenir, par le biais de leurs politiques et instruments de développement respectifs, entre autres dans le cadre de l'aide au commerce, des actions de développement en faveur de la coopération économique régionale et de la mise en œuvre du présent accord, au niveau tant national que régional, en conformité avec les principes d'efficacité, de coordination et de complémentarité de l'aide » (article 54 § 2). Le fait que l'engagement soit collectif en diminue toutefois la portée et le relativise, ce qui est regrettable.

Un programme de l'APE pour le développement (PAPED) est mis en place (V. Articles 55 à 58 et le protocole n° 3) avec pour objectif spécifique de permettre à la région Afrique de l'Ouest de « tirer pleinement profit des opportunités offertes

par l'APE et de faire face aux coûts d'ajustement et aux défis liés à la mise en œuvre du présent accord ». Les domaines d'action s'articulent autour de 5 axes :

- a) la diversification et l'accroissement des capacités de production ;
- b) le développement du commerce intra-régional et la facilitation de l'accès aux marchés internationaux;
- c) l'amélioration et le renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce ;
- d) la réalisation des ajustements indispensables et la prise en compte des autres besoins liés au commerce ;
- e) la mise en œuvre et le suivi-évaluation de l'APE par la région Afrique de l'Ouest.

Ainsi que le précise le Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale, « conformément à l'initiative du NEPAD de renforcement des capacités de production et aux produits sensibles déterminés, le PAPED met l'accent sur trois principales chaînes de valeurs » (agroalimentaire, coton textile/vêtement et tourisme). Il précise que les « champs couverts par le PAPED concernent : le renforcement des opportunités (mesures sanitaires et phytosanitaires, normes, facilitation des échanges, productions compétitives, chaîne de valeur UE-Afrique de l'Ouest) ; la réduction des effets négatifs (réformes et compensations fiscales, questions sociales, stabilité macroéconomique) ; la mise en œuvre (renforcement des capacités, croissance des flux commerciaux intra-CEDEAO et avec l'UE, effets induits des investissements attendus du programme, amélioration de la compétitivité, impact relatif sur les finances publiques) ». ¹¹⁷ On signalera, finalement, une disposition (article 59) relative à l'appui à la mise en œuvre des règles liées au commerce et, une autre, plus originale (article 60), sur l'« Ajustement fiscal » où les parties « reconnaissent les défis que l'élimination ou la réduction substantielle des droits de douane prévus dans le présent accord peuvent poser à la région Afrique de l'Ouest, et elles conviennent d'instaurer un dialogue et une coopération dans ce domaine ». Dans le paragraphe 3 de cet article, il est stipulé que l'« Afrique de l'Ouest s'engage à mettre en place des réformes fiscales dans le cadre de la transition fiscale induite par la libéralisation » alors que l'UE s'engage à « apporter un appui à l'Afrique de l'Ouest dans la mise en œuvre de ces réformes », y compris « des ressources financières pour la couverture de l'impact fiscal net agréé entre les parties, relatif à la période de démantèlement tarifaire ».

¹¹⁷ Centre Technique de Coopération Agricole et Rurale (CTA) (ACP-UE Accord de Cotonou), Note de synthèse : Enjeux des négociations APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE mise à jour février 2010, <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/2496>

Des instruments spécifiques sont également prévus à l'article 61, dont l'Observatoire de la compétitivité (chargé du suivi et de l'évaluation) et le Fonds régional APE, qui est le « principal instrument de financement du programme de l'APE pour le développement », ainsi que l'instrument « privilégié pour la canalisation des appuis de l'Union européenne et de ses États membres ». Il est entendu que les modalités de fonctionnement de ces instruments seront précisées par le Comité conjoint de l'APE.

On comprend que toutes les modalités de cette troisième partie de l'APE ne seront mises en place qu'avec son entrée en vigueur, mais certains éléments ont été anticipés puisque, comme le précise la DG Commerce, entre 2010 et 2014, l'UE s'est « engagée sur 6,5 milliards d'euros » pour le PAPED. De plus, un « engagement commun d'appui au PAPED durant la nouvelle période de programmation 2015-2019 » a été obtenu. Le Conseil des ministres de l'UE a décidé, le 17 mars 2014, de fournir « au moins 6,5 milliards d'euros pour le PAPED, en utilisant tous les instruments financiers à disposition, y compris ceux des États membres et de la BEI. Sur les 3 milliards d'euros sous la responsabilité des institutions européennes, près de 1.2 milliards d'euros est déjà engagée pour être fournie avant fin 2016. L'aide européenne sera focalisée sur le commerce, l'agriculture, l'infrastructure, l'énergie et le renforcement des capacités de la société civile ». ¹¹⁸

Il faut donc comprendre que c'est un ensemble d'enveloppes financières distinctes dont il est question ici avec toutes les incertitudes que cela peut poser au niveau des contributions financières des États membres. Quel sera l'impact du Brexit sur ces enveloppes par exemple ? Les enveloppes indicatives du FED, et notamment le Programme indicatif régional (PIR) 2014 - 2020 Afrique de l'Ouest¹¹⁹ ont été fixées et sont détaillées dans le cadre de la partie suivante.

III. Les instruments de financement de l'UE couvrant le Maroc et les pays de l'Afrique de l'Ouest

Les instruments de financement de l'UE couvrant le Maroc et les pays de l'Afrique de l'Ouest sont différents et différenciés, du fait, notamment, de la longue histoire de la coopération au développement de la CEE puis de l'UE. Toutefois,

¹¹⁸ Commission européenne, L'Accord de Partenariat Economique avec l'Afrique de l'Ouest - Faits et chiffres -, 18/09/2015. V. également Le Programme indicatif régional (PIR) 2014 - 2020 Afrique de l'Ouest, p. 22.

¹¹⁹ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pir_afrique_de_l_ouest_fed_11-2014_2020_fr_0.pdf.

de nouvelles possibilités existent dans le cadre du programme pan-africain qui permettent de coopérer plus facilement à l'échelle du continent, en attendant le résultat des discussions sur l'avenir de Cotonou et les futures perspectives financières de l'UE.

1. Les instruments géographiques: L'Instrument européen de voisinage et le Fonds européen de développement

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

a. L'Instrument européen de voisinage et le Maroc

L'Instrument européen de voisinage (IEV) couvre la période 2014-2020¹²⁰. On relèvera que dans ses objectifs spécifiques (article 2 §2) figure une série de points relatifs à l'intégration progressive du Maroc au Marché intérieur (coopération sectorielle et intersectorielle, rapprochement des législations et convergence des réglementations avec les normes de l'UE) de même que des objectifs relatifs à la coopération au niveau « sous-régional, régional et à l'échelle du voisinage européen », de même que la coopération transfrontalière.¹²¹

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

La coopération interrégionale est intéressante, car c'est dans ce cadre que le Maroc a accès à des programmes tels que le programme TAIEX, un instrument

¹²⁰ Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 232/2014, 11 mars 2014, instituant un instrument européen de voisinage, JOUE n° L 77, 15 mars 2014, p. 27

¹²¹ V. Erwan Lannon, Politique européenne de voisinage, in Encyclopédie JurisClasser Europe - Traité, fascicule 2230, LexisNexis, 2017, Paris, 49 p.

d'assistance technique et d'échange d'informations ayant pour objectif de soutenir les administrations publiques, notamment dans le cadre de l'alignement législatif, et de faciliter le partage des bonnes pratiques de l'UE.¹²² Il faut également mentionner les possibilités offertes au partenaire de la PEV au niveau des jumelages ou l'accès privilégié aux programmes et agences de l'UE. Il s'agit là, d'un avantage qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de la PEV, était réservé aux pays candidats à l'adhésion. Il conviendrait de réfléchir à son extension aux pays ACP qui s'engagent dans le cadre des APE et, donc, sur la voie du libre-échange avec l'UE.

b. Le Fonds européen de développement et le Programme indicatif régional 2014 - 2020 Afrique de l'Ouest

Le Programme indicatif régional (PIR) 2014 - 2020 Afrique de l'Ouest¹²³, financé dans le cadre du FED, concerne les pays de la CEDEAO et de l'UEMOA. Il convient de signaler que, depuis de nombreuses années, la Commission européenne prône « l'intégration au budget de l'Union européenne (UE) de l'aide accordée aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans le cadre du Fonds européen de développement (FED) ». ¹²⁴ En effet, le FED n'est pas financé par le budget de l'Union européenne, mais plutôt par des contributions directes des États membres et il est régi par un règlement financier spécifique, la Commission européenne demeurant toutefois responsable de l'exécution financière des projets et activités réalisés. C'est le second domaine prioritaire du PIR qu'il convient de mentionner dans le cadre de cette analyse, puisqu'il se concentre sur l'intégration économique régionale et l'aide au commerce et qu'il comprend l'appui à la mise en œuvre de l'APE.

122 V. <http://taiex.ec.europa.eu>

123 https://ec.europa.eu/sites/ecas/files/pir_afrique_de_l_ouest_fed_11-2014_2020_fr_0.pdf

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

Tableau 8. Objectifs spécifiques de la coopération relative à l'intégration économique régionale et à l'aide au commerce

Domaine prioritaire 2 : Intégration économique régionale, aide au commerce

2.1. Objectif spécifique 1 : Etablissement d'un espace économique régional intégré

Composante 1/ Approfondissement du marché commun, aide au commerce

Composante 2/ Appui à la mise en œuvre de l'APE

Composante 3/ Libre circulation et droits d'établissement des personnes, mobilité des travailleurs

Composante 4 : Convergence et suivi de l'intégration régionale

2.2 Objectif spécifique 2 : Appui à la compétitivité du secteur privé

Composante 1/ Amélioration du climat des affaires

Composante 2/ Soutien et rationalisation des infrastructures / institutions de qualité à l'échelle régionale

Composante 3/ Renforcement des services d'appui aux PME et au développement de filières régionales / pôles de croissance et aux PME

Composante 4/ Appui au dialogue public-privé et à la mise en réseau des opérateurs

2.3. Objectif spécifique 3 : Appui au secteur des transports

Composante 1/ Investissements (y compris les études techniques) pour la finalisation des principaux corridors régionaux cibles)

Composante 2/ Appui aux Organisations régionales et aux Etats membres pour l'amélioration de la pérennité des principaux corridors régionaux et la fluidification des échanges commerciaux

2.4. Objectif spécifique 4 : Appui au secteur de l'énergie

Composante 1/ Appui au développement des capacités de production, transmission et distribution et promotion de l'efficacité énergétique

Composante 2/ Appui à la gouvernance et à la réglementation du secteur, à l'intégration des marchés et au renforcement de capacités

Composante 3/ Mobilisation, soutien et incitation du secteur privé afin de créer un marché régional dynamique et d'attirer des investissements

Pour ces treize composantes, 575 millions d'euros sur 1150 sont réservés, à titre indicatif, au niveau des engagements. Le calendrier indicatif des engagements du Programme indicatif régional (PIR) 2014 – 2020 Afrique de l'Ouest, reproduit dans le tableau suivant, permet de mettre en perspective ces priorités. Il est, par exemple, clair que les transports et l'énergie sont mieux lotis que l'établissement d'un espace économique régional intégré ou l'appui au secteur privé.

Tableau 9. Calendrier indicatif des engagements du Programme indicatif régional (PIR) 2014 – 2020 Afrique de l'Ouest¹²⁵

Total Engagements	Indicatif (millions EUR)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Domaine prioritaire 1 : Paix sécurité et stabilité régionale	250			60	45	55	45	45
Objectif spécifique 1.1. Renforcer les mécanismes régionaux de promotion et de maintien de la paix et de la stabilité	50			20		20		10
Objectif spécifique 1.2. Appuyer des initiatives régionales visant à répondre aux principales menaces contre la paix, la sécurité et la stabilité	200			40	45	35	45	35
Domaine prioritaire 2 : Intégration économique régionale, aide au commerce	575		170	100	70	100	135	
Objectif spécifique 2.1. Etablissement d'un espace économique régional intégré	50		20		20		10	
Objectif spécifique 2.2. Appui au secteur privé	125		50		50		25	
Objectif spécifique 2.3: Appui au secteur des transports	200		50	50		50	50	
Objectif spécifique 2.4: Appui au secteur de l'énergie	200		50	50		50	50	

¹²⁵ Annexe II, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pir_afrique_de_l_ouest_fed_11-2014_2020_fr_0.pdf

PRIORITY AREA 3 – Regional Natural Resource Management	300	90	70	80	30	30
Objectif spécifique 3.1. Résilience et sécurité alimentaire et nutritionnelle	200	40	70	30	30	30
Objectif spécifique 3.2. Protection de l’environnement, de la biodiversité et lutte contre le changement climatique	100	50		50		
Hors concentration : Appui institutionnel aux organisations régionales / TCF	25	15	5		5	
Total Commitments	1150	200	265	35	350	115 135 50

2. Le programme pan-africain

Un programme Pan-africain¹²⁶ (PanAf), financé par l’Instrument de coopération au développement (ICD), a été conçu par la Commission européenne afin de mettre en œuvre les plans d’action et les feuilles de route¹²⁷ adoptés lors des sommets UE-Union africaine. Ces feuilles de route recensent un certain nombre d’actions prioritaires aux niveaux interrégional, continental ou mondial¹²⁸. Ainsi, la feuille de route pour la période 2014-2017 comprend parmi ses 5 axes prioritaires : « l’intégration continentale ».¹²⁹

C’est ,par définition, l’un des ponts essentiels qui existe au niveau des instruments financiers de l’UE entre le Maroc et les pays de l’Afrique de l’Ouest. Il est donc tout à fait envisageable de mettre en place des actions dans ce domaine.

De manière plus générale, il serait souhaitable que l’UE puisse intégrer les

126 V. European Commission, EU launches new programme to support Africa’s continental integration, Press Release, Brussels, 6 August 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-908_en.htm.

127 V. Pan-African Programme 2014-2020, Multiannual Indicative Programme 2014-2017, http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/c_2014_5375_1_annex_en_v1_p1_771842.pdf.

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

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

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

Conclusion

Au terme de cette analyse, il ressort assez clairement que de très nombreuses questions restent posées. A commencer par la date de la mise en œuvre effective de l'APE avec l'Afrique de l'Ouest, car celle-ci devrait prendre encore plusieurs années. A ce propos, et concernant la non signature par le Nigéria, on signalera la publication, par le Service européen pour l'action extérieure, d'un document assez inhabituel de Michel Arrion, Ambassadeur UE auprès du Nigeria et de la CEDEAO, intitulé « Some important clarifications about the Economic Partnership Agreement and EU Trade Policy »¹³⁰ qui a le mérite de révéler l'ampleur des obstacles à surmonter. De plus, de nombreuses ONG ont critiqué la mise en place des APE et font pression pour qu'ils ne soient pas ratifiés, y compris au niveau du Parlement européen. Les critiques se focalisent sur le fait que parmi les 16 pays visés, tous sauf quatre (Nigeria, Côte d'Ivoire, Ghana et Cap Vert), sont classés en tant que Pays moins avancés. L'importance des disparités économiques est systématiquement mise en avant, de même que l'impact négatif sur les industries naissantes et les productions locales et, la perte des revenus douaniers, mais aussi à propos du fait que « West Africa will have less policy space to use important tools for the development of certain economic sectors, in order to improve the living conditions of its people ».¹³¹ D'autres éléments, dont les questions démographiques, la PAC ou l'augmentation de la concurrence internationale, posent aussi question. Ceci est d'autant plus vrai qu'il est souvent estimé que les montants de l'aide financière seront insuffisants pour faire face à ces défis, voire qu'ils ont de toute façon déjà été programmés en dehors de l'APE. La prise en compte du contexte économique mondial, et notamment la multiplication des accords bilatéraux et régionaux de libre-échange par l'UE en Amérique latine et en Asie, est aussi, sans aucun doute, une priorité pour les partenaires africains de l'UE. Les discussions sur les futures perspectives financières de l'UE doivent donc nécessairement couvrir ces aspects.

L'adhésion du Maroc à la CEDEAO a également soulevé des questions. Ainsi, Gilles Olakounlé Yabi souligne que « compte tenu des différences évidentes entre les niveaux de structuration, de diversification, de modernisation de l'économie marocaine et ceux des économies des pays de la CEDEAO, un statut particulier de partenaire stratégique privilégié accordé par la Cedeao au oyaume aurait peut-être

¹³⁰ https://ec.europa.eu/sites/ecas/files/clarifications_about_the_epa_and_eu_trade_policy.pdf.

¹³¹ V. par exemple : The EPA between the EU and West Africa: Who benefits?, CONCORD – Confédération des ONG d'urgence et de développement, Spotlight report 2015 « Policy Coherence for Development », 2015, <http://library.concordeurope.org/record/1665/files/DEEEP-REPORT-2016-014.pdf>.

été plus approprié ». ¹³² S'il est évident que l'adhésion du Maroc à la CEDEAO ne peut que renforcer l'hétérogénéité du groupe, le Maroc a toutefois des atouts non négligeables à faire valoir, dont une expérience importante du libre-échange, non seulement avec l'UE, mais aussi avec les Etats-Unis d'Amérique, par exemple. Un autre élément intéressant est que le Maroc doit en principe conclure un ALECA avec l'UE. Or, l'article 106 de l'APE AO contient une « clause de rendez-vous » par laquelle les parties « conviennent de poursuivre les négociations en vue de parvenir à un accord régional complet », et ce notamment sur : les services ; la propriété intellectuelle ; les paiements courants et les mouvements de capitaux ; la protection des données à caractère personnel ; l'investissement ; la concurrence ; la protection des consommateurs ; le développement durable ; et les marchés publics. Les négociations avec le Maroc dans ces domaines sont d'un grand intérêt pour les 16 partenaires ouest africains. Il sera aussi important d'évaluer, dans le détail, l'impact potentiel de l'intégration d'un PPM, bénéficiant déjà d'une zone de libre-échange avec l'UE, à un groupement régional Ouest africain car, comme nous l'avons indiqué, d'autres PPM, dont la Tunisie, effectuent actuellement des démarches similaires.

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

¹³² Gilles Olakounlé Yabi, Le Maroc et la Cedeao : une adhésion et beaucoup de questions, 21 juin 2017, <http://www.jeunefrique.com/449600/politique/maroc-cedeao-adhesion-beaucoup-de-questions/>. V. également Haby Niakaté, Le Maroc à la Cédéao, une adhésion loin de faire l'unanimité Le Monde 12.10.2017, Paris, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/10/12/le-maroc-a-la-cedeao-une-adhesion-loin-de-faire-l-unaninite_5200011_3212.html#SsRffBo7HjvQV5OV.99.

CHAPITRE 4 :

Le partenariat économique et les flux commerciaux entre le Maroc et l'Afrique : Cas de la CEDEAO

Nabil Boubrahimi

Introduction

Les efforts menés depuis quelques années par le Maroc, en vue de renforcer la coopération économique avec les pays africains, ont été couronnés par la signature de près de 400 accords en une décennie¹³³, avec plus de 40 pays (soit une moyenne de 10 accords par pays). Le pays a également renforcé les liens de coopération avec des groupes régionaux, comme l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ou la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CENSAD).

Le Maroc a aussi œuvré pour la dynamisation de la coopération tripartite, l'associant à la réalisation de projets de développement prioritaires pour les partenaires africains, à commencer par sa décision d'annulation de la dette des pays les moins avancés d'Afrique ainsi qu'à l'octroi de préférences commerciales en leur faveur.

Les actions menées par le Maroc ont relativement contribué à la progression des exportations marocaines vers l'Afrique subsaharienne et ont donné lieu à la croissance progressive des investissements des entreprises marocaines, notamment celles qui se sont inscrites dans le processus d'internationalisation de leurs activités en Afrique.

Malgré ces résultats positifs, le bilan global des relations économiques enregistré par le Maroc avec les pays d'Afrique est loin d'être à la hauteur des ambitions

¹³³ Institut Royal des Etudes Stratégiques, note d'orientation stratégique sur la nouvelle stratégie africaine du Maroc : fondements, objectifs et principaux leviers d'action, (janvier 2012).

affichées par les décideurs politiques et des défis dictés par un environnement où la concurrence internationale est de plus en plus intense. Le volume global des échanges commerciaux reste modeste par rapport à d'autres régions (Union européenne et Asie), tel qu'il ressort dans notre analyse sur l'évolution des flux commerciaux et d'investissement directs marocains (principalement concentrés sur le secteur bancaire et celui des télécommunications).

Il est temps que le Maroc profite de la dynamique que connaît le continent africain et qui commence, progressivement, à s'intégrer dans l'économie mondiale, avec des perspectives de croissance prometteuses d'une année à l'autre (5% en 2015).

D'où la nécessité de repenser le cadre juridique et institutionnel du partenariat économique qui lie le Maroc à ses partenaires africains et le substituer par des accords d'intégration¹³⁴ plus profonds et bien préparés en vue de tirer profit du potentiel de ses marchés.

La présente contribution vise à apporter un éclairage sur le potentiel des flux commerciaux et d'investissement qui caractérisent les relations Maroc-Afrique subsaharienne. Il s'agit, dans un premier temps, de donner un aperçu de l'évolution des flux commerciaux et d'investissement entre le Maroc et l'ensemble des communautés économiques de l'Afrique subsaharienne, avant d'analyser le corpus juridique des pays de l'Afrique de l'Ouest (1er partenaire commercial en Afrique) et le contenu de l'Accord de partenariat économique établissant certains de ces pays avec l'Union Européenne. Il s'agit, enfin, d'avancer quelques idées sur des éventuelles implications des dispositions juridiques et institutionnelles du traité révisé instituant la Communauté des pays de l'Afrique de l'Ouest concernant une éventuelle adhésion du Maroc.

I. Aperçu sur l'évolution des flux commerciaux et d'investissement entre le Maroc et l'Afrique subsaharienne

L'analyse de la situation commerciale et l'évolution du partenariat économique entre le Maroc et l'Afrique subsaharienne permet de dégager le potentiel des échanges et d'intégration qui reste à exploiter. Le regard que porte l'ensemble des

¹³⁴ L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine, Hors-série, Mars 2017.

pays du Monde (Chine, UE, Etats-Unis, etc.), sur le potentiel du marché africain et les perspectives de son développement à travers les partenariats économiques et sommets qui se succèdent, le confirme.

Il y a lieu, dans cette partie, de situer le poids du Maroc à travers une analyse succincte de la maturité de ses échanges commerciaux avec ses partenaires de l'Afrique Subsaharienne ainsi que les flux d'investissement réalisés jusqu'à présent.

A noter que l'Afrique Subsaharienne, objet de notre analyse, est composée de quatre principaux groupements économiques à savoir : l'Afrique de l'Ouest¹³⁵, l'Afrique de l'Est¹³⁶, l'Afrique Centrale¹³⁷ et l'Afrique Australe¹³⁸.

1. Evolution des flux commerciaux entre le Maroc et l'Afrique subsaharienne

Le volume des échanges commerciaux établi entre le Maroc et l'ensemble des groupements de l'Afrique Subsaharienne enregistre une croissance annuelle moyenne de 9,1% sur la période 2008-2016. La part de ces échanges s'est élevée à 3% du total en 2016 contre 2% en 2008, soit seulement un point de plus gagné après 8 ans d'échanges commerciaux.

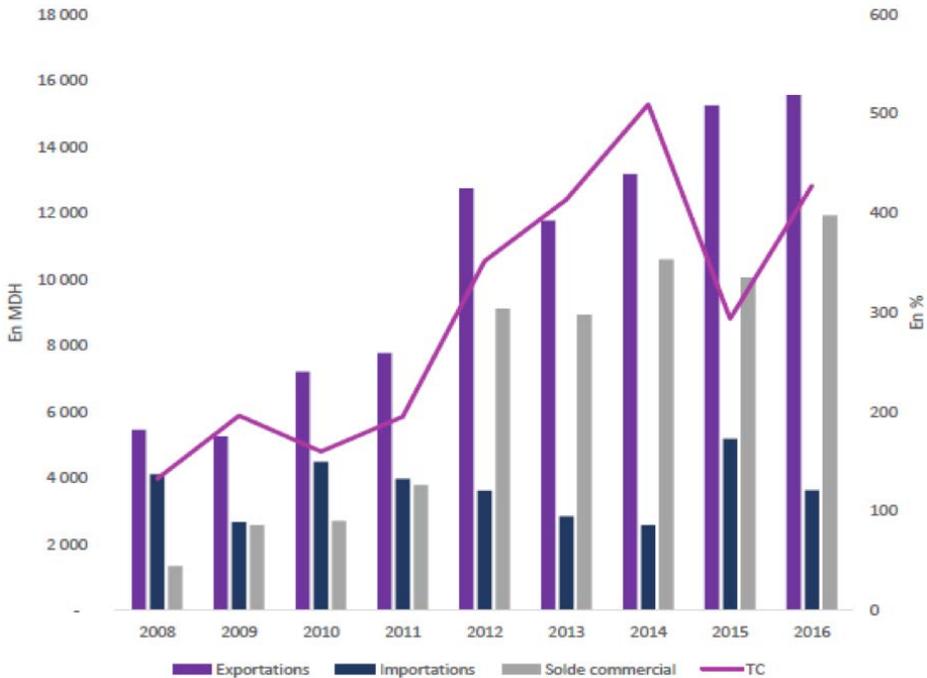
135 Il s'agit du Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Nigéria, la Guinée, le Mali, le Ghana, le Togo, le Bénin, le Niger, le Burkina Faso, la Gambie, le Sierra Leone, le Libéria, la Guinée-Bissau, le CapVert.

136 Cette communauté est composée du Burundi, du Comores, du Djibouti, de l'Erythrée, de l'Ethiopie, du Kenya, du Madagascar, du Malawi, du Maurice, du Mozambique, du Rwanda, du Seychelles, de la Somalie, de l'Ouganda, de la Tanzanie, de la Zambie et du Zimbabwe.

137 Ce groupement économique est composé des pays suivants : l'Angola, le Congo, le Gabon, le Cameroun, la Guinée équatoriale, la République Démocratique du Congo, le Tchad et la République Centrafricaine.

138 Il s'agit de l'Afrique du Sud, de la Namibie, de la Swaziland et du Botswana.

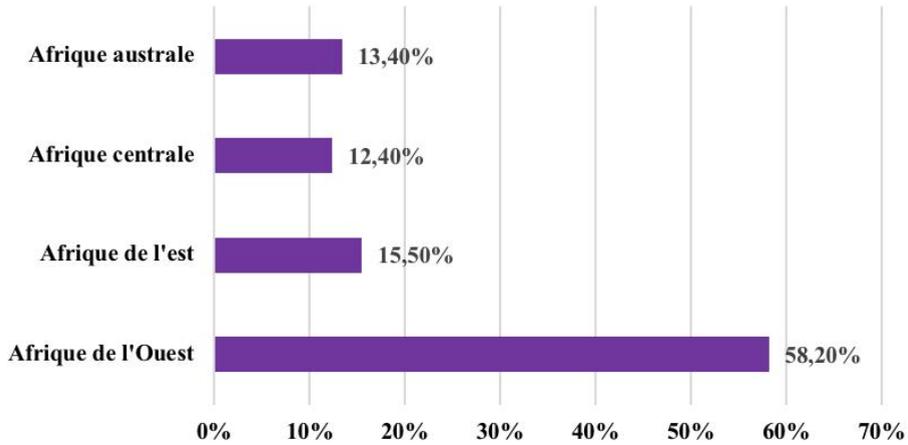
Graphique 1 : Evolution des échanges commerciaux entre la Maroc et l'Afrique subsaharienne 2008-2016



Source : Office des Changes

Les échanges commerciaux du Maroc avec l'Afrique Subsaharienne dégagent un solde commercial excédentaire de 11,9 MdsDH en 2016 au lieu de 1,3 MdsDH en 2008 soit une amélioration favorable qui se démarque des déficits commerciaux caractérisant nos relations avec la majorité des autres partenaires.

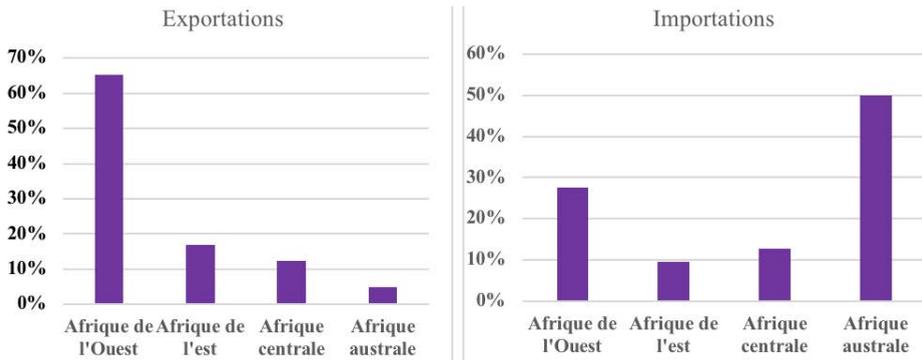
Graphique 2 : Echanges commerciaux avec les groupements régionaux africains¹³⁹



Source : Office des Changes

La répartition géographique des échanges commerciaux du Maroc avec l'Afrique Subsaharienne fait apparaître une position favorable de l'Afrique de l'Ouest comme 1er partenaire commercial du Maroc dans la région, soit une part de 58,2% en 2016 et un Taux de croissance annuelle moyenne (TCAM) de 13,8% entre 2008-2016. Elle est suivie de l'Afrique de l'Est (15,5%), de l'Afrique Australe (13,4%) et de l'Afrique Centrale (12,9%).

Graphique 3 : Part des exportations et des importations par groupements régionaux africains



Source : Office des Changes

139 Données de l'Office des Changes.

En ce qui concerne les échanges avec l’Afrique de l’Ouest, les exportations du Maroc vers cette destination ont triplé depuis 2008, passant de 3,2 MdDHs à 10,2 MdDHs en 2016. En revanche, les importations en provenance de cette zone se sont maintenues à leur niveau initial et restent limitées. Elles se sont établies à 1MdDhs en 2016 contre 759 MDhs en 2008. Les échanges commerciaux du Maroc avec cette région de l’Afrique sont largement excédentaires en faveur du Maroc et enregistrent un TCAM de 13,8 % entre 2008-2016.

Cependant, la part de marché du Maroc en Afrique de l’Ouest, entre 2008 et 2015, n’est pas remarquable, comparée à celle de l’Union européenne (56%). Elle s’est légèrement améliorée, toutefois, pour s’établir à 0,9% en 2015 au lieu de 0,5% en 2008.

C’est le cas, aussi, de certains pays concurrents africains qui ont amélioré leurs performances à l’export vers cette zone, à l’instar du Sénégal (1,3% contre 1%) et de la Guinée (0,4% contre 0,1%).

Les principaux clients du Maroc en Afrique de l’Ouest, sont le Sénégal (1,9 MdDH), la Mauritanie (1,7 MdDH), la Côte d’Ivoire (1,4 MdDH) et le Nigéria (1,4 MdDH). Ces pays représentaient en 2016 presque les deux tiers des exportations marocaines à destination de l’Afrique de l’Ouest.

La structure des exportations du Maroc vers l’Afrique de l’Ouest a connu une modification ces dernières années, dans la mesure où elle ne se limite plus aux produits alimentaires comme auparavant. De nouveaux secteurs exportateurs commencent à percer ce marché et prendre du poids dans la structure des exportations. Il s’agit, notamment, des produits de l’industrie chimique (29,2% du total des exportations en 2016 contre 12% en 2008), et ceux de la fabrication d’autres produits minéraux non métalliques (4,7% en 2016 au lieu de 1,2% en 2008), et ce au détriment de la baisse des ventes des produits de l’industrie alimentaire (23,7% en 2016 contre 37,3% en 2008) et de ceux du raffinage de pétrole et autres produits d’énergie (4,1% en 2016 contre 10,4% en 2008).

S’agissant des importations, le Nigéria demeure le premier fournisseur du Maroc dans cette région, avec 34,6% en raison de l’effet des produits énergétiques. Elle est suivie de la Guinée, de la Côte d’Ivoire et du Togo avec respectivement 21,3%, 10,2% et 8,6% du total des importations.

En ce qui concerne la structure des importations marocaines en provenance de

cette région, celle-ci se caractérise par la prédominance des produits de l'industrie alimentaire (65,5% en 2016 contre 39% en 2008). Il s'agit principalement, des tourteaux et autres résidus des industries alimentaires (alimentation pour animaux), des cuirs et peaux et du thé.

L'Afrique de l'Est occupe la deuxième position en termes de part de marché dans les échanges commerciaux africains du Maroc, bien que cette part de marché a enregistré, durant la période 2008 à 2015, une quasi-stagnation autour de la valeur de 0,2% en moyenne.

Cependant, les échanges commerciaux avec cette région se distinguent par un TCAM le plus élevé durant la période 2008-2016, soit 23,5%. De leur côté, les exportations du Maroc à destination de cette zone sont passés de 370 MDH en 2008 à 2,6 Mds DH en 2016 avec un TCAM de 27,8% durant cette période. Parallèlement, les importations en provenance de cette zone ont totalisé 180 MDhs, en 2008, contre 347 MDhs, en 2016, et ce après avoir atteint 426 MDhs en 2015, leur niveau le plus élevé sur la période.

En 2016, la part des exportations marocaines à destination de l'Afrique de l'Est s'élève à 16,9%. Par pays de destination, ces exportations sont principalement destinées à l'Ethiopie (28,7%), le Djibouti (27,8%), le Kenya (13,1%) et le Mozambique (12,3%). Les importations sont, quant à elles, en provenance du Madagascar (31,3%), du Kenya (23,2%), de l'Ouganda (18,8%) et de la République Unie de Tanzanie (13,2%).

Par nature de produits échangés, les exportations du Maroc vers l'Afrique de l'Est sont prédominées principalement par les produits de l'industrie chimique dont la part est passée de 61,2% en 2008 à 88,7% en 2016, au détriment des produits alimentaires (7,7% du total des exportations en 2016 contre 28,8% en 2008).

S'agissant des importations en provenance de l'Afrique de l'Est, celles-ci ne se limitent plus aux produits de l'industrie alimentaire. La part de cette dernière est passée de 54% en 2008 à 47% en 2016. Celle de l'agriculture, sylviculture et chasse est passée, quant à elle, à 37,3% contre 42,7%, mais d'autres composantes commencent à prendre de l'importance dans les achats africains du Maroc, à savoir les produits de métallurgie (4,9% du total des importations en 2016) et les produits de l'habillement et des fourrures (3,5% en 2016 contre 1% en 2008).

Pour l'Afrique Centrale, les échanges commerciaux du Maroc enregistrent des baisses depuis 2014 avec un TCAM de -0,1% entre 2008-2016. D'une valeur de 2MdDhs en 2016, les exportations de biens vers l'Afrique Centrale représentent 12,3% du commerce total avec l'Afrique Subsaharienne. En revanche, les importations en provenance de cette zone restent limitées avec un volume en chute soit 467 MDhs en 2016 (746 MDhs en 2008). Cependant, la part de marché du Maroc en Afrique Centrale gagne 0,3 point entre 2008 et 0,7% en 2015 au lieu de 0,4% en 2008. Le profil des principaux concurrents africains du Maroc dans la région sont le Cameroun (avec une part de marché de 0,8%), la Tanzanie (0,8%), le Togo (0,7%) et la Côte d'Ivoire (0,7%).

L'analyse de la structure géographique des exportations révèle que les principaux clients du Maroc en Afrique Centrale sont : le Cameroun avec 33,8% des exportations, le Gabon et le Congo avec respectivement 25,2% et 15,5%.

Par secteurs, il ressort qu'en 2016, les produits de l'industrie alimentaire, la fabrication de machines et appareils électriques et la fabrication d'autres produits minéraux non métalliques constituent plus de 60% des exportations marocaines vers l'Afrique Centrale.

Pour les importations, le Gabon, le Congo et la République Démocratique du Congo constituent les trois principaux fournisseurs du Maroc en Afrique Centrale avec 85% du total en 2016.

L'analyse de la structure des importations par secteurs montre une tendance favorable, entre 2008 et 2016, de l'industrie chimique et de l'industrie alimentaire qui ont vu leurs parts s'améliorer (24,9% et 32,4% en 2016) au détriment de la baisse de la part des produits de l'agriculture, sylviculture, chasse (1,1% en 2016).

S'agissant de l'Afrique Australe, celle-ci se distingue comme étant le premier partenaire du Maroc en termes d'importations, avec un volume de 3,5 MdsDhs en 2015 (la valeur la plus élevée sur la période 2008-2016), 1,8MdDhs en 2016 et 2,4Mds Dhs en 2008 et une moyenne de 1,4 MdDhs entre 2008-2016. Les exportations marocaines vers l'Afrique Australe, bien que largement inférieures à celles des autres régions, prennent de plus en plus d'envergure ces dernières années en passant de 118 MDhs en 2008 à 764 MDhs en 2016.

Les échanges commerciaux du Maroc avec l'Afrique Australe enregistrent un TCAM de 0,2% entre 2008-2016 et représentent un déficit de 1,1 MdDhs en 2016

contre 2,7 MdDhs en 2015.

La part de marché du Maroc en Afrique Australe a atteint 0,2% en 2015, après des parts quasiment inexistantes depuis 2008. Le principal concurrent africain du Maroc dans cette région de l'Afrique est la Guinée équatoriale alors que les principaux clients du Maroc dans cette région sont l'Afrique du Sud, également principal pays fournisseur, et la Namibie.

Quant aux exportations du Maroc vers l'Afrique Australe, elles sont prédominées par les produits de l'industrie alimentaire et l'industrie chimique dont la part est passée de 21,3% et 1,4% en 2008 à 43,7% et 42,7% en 2016, au détriment de la baisse de la part des produits de fabrication d'autres matériels de transport (aucune exportation en 2016 contre 26,7% en 2008).

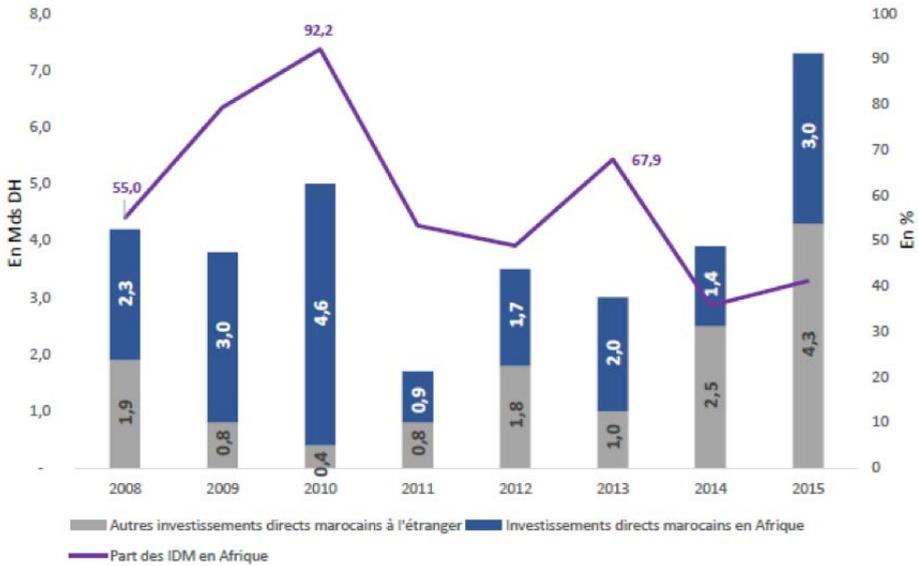
En ce qui concerne les importations, celles-ci se concentrent sur les produits d'extraction de houille, de lignite, de tourbe (86,1% en 2016 contre 79,3 % en 2008).

2. Evolution des flux d'investissements directs¹⁴⁰

Les investissements directs marocains en Afrique ont atteint leur niveau record en 2010, avec 4,6 MdsDhs, représentant ainsi 92,2% du total des investissements directs marocains à l'étranger. Près de 3MdDhs ou 40% du total des IDE marocains à l'étranger sont réalisés en Afrique Subsaharienne en 2015.

¹⁴⁰ Données de l'Office des Changes.

Graphique 4 : Evolution des flux d'investissements marocains en Afrique



Source : Office des Changes

Les investissements directs marocains en Afrique Subsaharienne enregistrent une croissance annuelle moyenne de 4,4% sur la période 2008-2015 comme le démontre le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Investissements directs marocains en Afrique Subsaharienne (2008-2015) en millions de Dhs

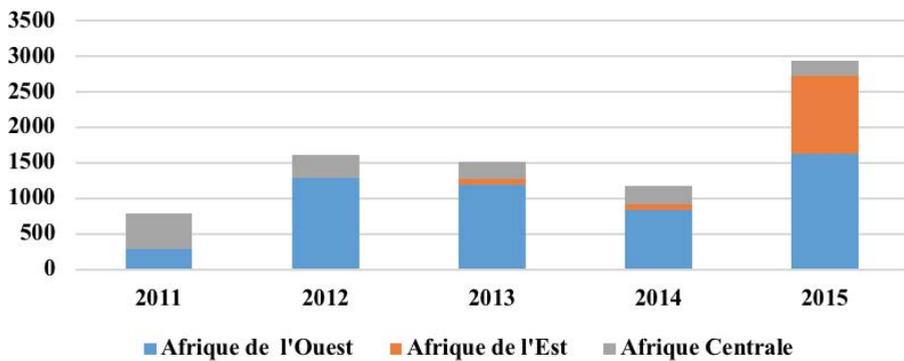
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investissements directs marocains à l'étranger	4236	3839	5016	1710	3532	3019	3958	7361
Investissements directs marocains en Afrique	2330	3046	4625	912	1727	2050	1413	3030
Part en %	55,0	79,3	92,2	53,4	48,9	67,9	35,7	41,2
Investissements directs marocains en Afrique Subsaharienne	2181	2795	4424	788	1611	1517	1185	2946
Part (%)	93,6	91,7	95,7	86,4	93,3	74,0	83,9	97,2

Source : Office des Changes

Les investissements directs marocains en Afrique sont essentiellement constitués d'investissements directs en Afrique Subsaharienne, qui représentent une moyenne de 89,5% du total des flux des IDE sortants vers le continent et 53,1% du total des IDE marocains à l'étranger sur la période 2008 et 2015.

Les investissements en Afrique Subsaharienne ont plus que doublé en 2015 (3Mds DH contre 1,2Md DH en 2014) et représentent 40% du total des investissements directs marocains à l'étranger et 97,2% des investissements directs en Afrique.

Graphique 5 : Répartition des investissements directs marocains par groupement économique en MDH



Source : Office des Changes

La répartition des investissements effectués en Afrique Subsaharienne par zone de pays fait apparaître les pays de l'Afrique de l'Ouest en tête des destinataires , avec une moyenne de 64,7% sur la période 2011-2015, suivis de ceux de l'Afrique Centrale (25,3%) et de l'Afrique de l'Est (10%).

Le Maroc est présent en Afrique Subsaharienne à travers des investissements directs dans 13 pays, notamment la Côte d'Ivoire, qui se classe en première position au cours des quatre dernières années. Avec un taux de 19,8%, le Nigéria occupait la deuxième place en 2015 .

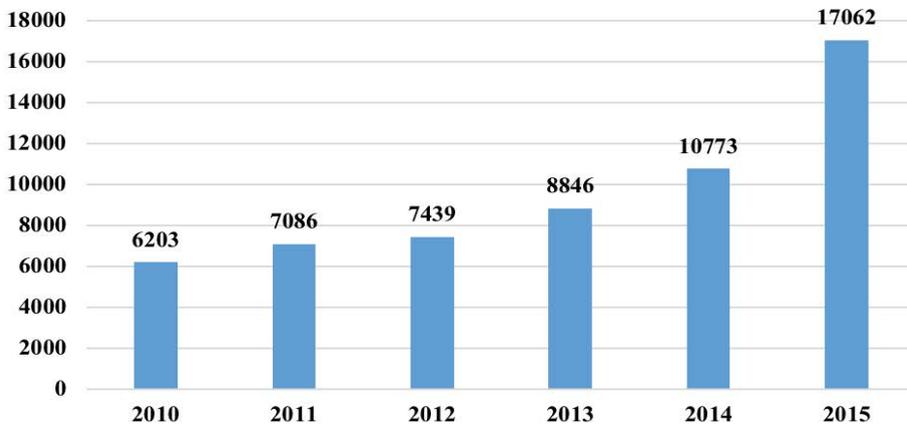
Les investissements marocains en Afrique vont essentiellement au secteur bancaire (43,7% en 2015), au holding (20,5%) et à l'immobilier (8,9%).

Le secteur bancaire occupe, désormais, la première position du total des

investissements directs en Afrique au cours des cinq dernières années. A partir de l'année 2012, l'investissement dans le secteur immobilier prend également de l'ampleur, pour atteindre 25% du total en 2014. Toutefois, les investissements dans ce secteur baissent en 2015 à 8,9% du total, en raison de la crise du secteur qui s'est traduite par les difficultés de financement des projets immobiliers considérés à risque.

En revanche, les investissements marocains dans le secteur de l'industrie enregistrent une baisse (3,1% en 2012 et 2,6% en 2015).

Graphique 6 : Evolution des investissements marocains en Afrique Subsaharienne en MDH



Source : Office des Changes

Le stock des IDE marocains en Afrique Subsaharienne a atteint plus de 17MdDhs en 2015, en augmentation de 58,4% par rapport à 2014. Il enregistre un taux d'accroissement annuel moyen de 22,4% au cours de la période 2010-2015 et sa part dans le total du stock des investissements directs marocains en Afrique se situe à 91,2%, en 2015, au lieu de 84,7%, en 2014. Avec ce volume, le Maroc détient le plus grand stock des IDE en Afrique de l'Ouest avec 79,5% du stock en Afrique Subsaharienne.

Par régions, la répartition du stock des investissements effectués en Afrique Subsaharienne fait apparaître les pays de l'Afrique de l'Ouest en tête des pays destinataires de ces investissements, avec une moyenne de 75% sur la période 2010-2015, suivis des pays de l'Afrique Centrale (21,8%), ceux de l'Afrique de l'Est (3%) et enfin ceux de l'Afrique Australe (0,1%).

Par pays, la Côte d'Ivoire est le premier pays récepteur du stock d'investissements marocains en Afrique Subsaharienne, en 2015, avec 4,8MdsDhs. Ce montant représente 10,5% du stock d'investissements directs étrangers détenu à l'étranger et 28,4% du stock d'IDE en Afrique Subsaharienne. Elle est suivie du Mali avec un encours de 4,2 MdsDhs, du Benin (1,6MdDhs) et du Gabon (1,4MdDhs). L'encours de ces quatre pays représente 70,5% du stock des investissements directs marocains en Afrique subsaharienne.

Par secteurs, la présence du Maroc en Afrique Subsaharienne est plus marquée dans le secteur bancaire avec un stock de 6,9 MdDhs en 2015, soit 40,3% du total du stock en Afrique Subsaharienne, suivi du secteur des télécommunications (5,9 MdsDhs ou 34,4%), des assurances (2,2 Mds Dhs ou 13%) et de l'industrie (1Md Dhs ou 5,6%).

Après avoir présenté la situation des échanges commerciaux du Maroc avec les principaux groupements économiques régionaux, il se dégage de cette analyse que l'Afrique de l'Ouest demeure le principal partenaire commercial du Maroc, que ce soit en termes de flux des échanges commerciaux ou encore en termes de flux et stocks d'investissements marocain à l'étranger.

Ce qui confirme le choix d'adhésion du Maroc à la Communauté Economique d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et son inscription dans un processus d'intégration économique en vue d'exploiter les opportunités commerciales et d'investissement qu'offrent cette région, en particulier, et l'Afrique en général.

Il est à noter, qu'en plus de l'importance de cette région dans les flux commerciaux et d'investissement, celle-ci se distingue par sa proximité géographique bien qu'il n'y a pas une étendue du territoire par rapport à celui de notre pays¹⁴¹.

Nous allons, dans ce qui suit, analyser les perspectives d'intégration du Maroc à la CEDEAO, en mettant en exergue les avantages et les défis d'une telle intégration, ou du moins d'un partenariat économique plus approfondi. Mais auparavant, on tentera de donner un aperçu de l'Accord de partenariat économique liant notre premier partenaire mondial, à savoir l'Union européenne, avec ce principal partenaire africain, en l'occurrence l'Afrique de l'Ouest.

¹⁴¹ La dernière déclaration du Président de la CEDEAO indique que la Mauritanie, ancien membre de la CEDEAO, pourra envisager son retour de nouveau à ce groupement et permettra d'assurer l'étendue géographique du groupement compte tenu de sa situation géographique de pays voisin du sud du Maroc et du Sénégal.

L'objectif étant d'identifier les voies de similitudes et de divergences des processus d'intégration et de tirer les enseignements adéquats en termes de possibilités d'optimiser les processus de négociations, européen et africain, en vue de tirer profit d'un partenariat gagnant-gagnant.

II. Analyse du corpus juridique des pays de l'Afrique de l'Ouest et de l'Accord de partenariat économique avec l'UE

Cette section ambitionne d'éclairer le but de partenariat économique au sein de l'Afrique de l'Ouest, plus précisément le corpus juridique mis en place entre les pays de la CEDEAO. Il s'agit de comprendre le degré atteint par cette coopération dans la perspective d'une intégration régionale plus poussée au sein de ce groupement économique, notamment au niveau de l'harmonisation et de la coordination des politiques nationales et la promotion des programmes, de projets et domaines dans le cadre de la CEDEAO.

Il y a lieu par la suite d'analyser aussi le contenu de l'accord de partenariat économique établi entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest (la CEDEAO) avant de conclure cette contribution (section 3) par une analyse des perspectives et des implications de la coopération/intégration éventuelles du Maroc avec ce groupement économique.

1. Aperçu du corpus juridique et institutionnel des pays de l'AO et de la CEDEAO

Le traité de Lagos instituant la CEDEAO le 28 mai 1975 a été révisé et signé à Cotonou (Bénin), en juillet 1993 par les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO composée désormais de quinze Etats membres (au lieu de 16 Etats après la sortie de la Mauritanie du bloc économique). L'objectif principal de cette révision est de « promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective à terme d'aboutir à instaurer une Union économique et monétaire au sein de l'Afrique de l'Ouest. A travers cet objectif, le groupement économique aspire : « à relever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats Membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain ».

Les pays du groupement économique ont mis les premiers jalons à une

coopération en définissant, pour cela, deux piliers principaux. Le premier vise l'harmonisation et la coordination des politiques nationales et la promotion des programmes, de projets dans les différents secteurs d'activités et des domaines, y compris la protection de l'environnement.

Le second pilier vise à approfondir la coopération économique à travers la mise en place progressivement les conditions d'une intégration économique plus profonde. Celle-ci a commencé, déjà, par l'instauration d'une zone de libre-échange au niveau de la Communauté, l'établissement d'un tarif extérieur commun à partir de 2015 et d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers, la suppression, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement.

La révision du Traité¹⁴², qui comporte 22 chapitres et 93 articles, a permis, justement, d'élargir la coopération aux domaines politique, sécuritaire, juridique et judiciaire, et a ouvert la voie à la possibilité de prise de sanctions applicables aux états membres.

Dans le même esprit de renforcer l'intégration régionale entre ses pays membres, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement a adopté, en juin 2007, à Abuja (Nigeria), la Vision 2020¹⁴³. Celle-ci ambitionne à l'horizon 2020 à faire de l'espace CEDEAO : « une région sans frontière, paisible, prospère et cohérente, bâtie sur la bonne gouvernance et où les populations ont la possibilité d'accéder et d'exploiter ses énormes ressources, par la création d'opportunités de développement durable et de préservation de l'environnement ».

A noter que des principes fondamentaux régissant actuellement le fonctionnement de la CEDEAO concernent notamment l'harmonisation des politiques et l'intégration des programmes, la promotion et le renforcement des relations de bon voisinage, le règlement pacifique des différends entre les États membres, le respect, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples. Il s'agit aussi, d'assurer une répartition juste et équitable des coûts et des avantages de la coopération et de l'intégration économiques.

¹⁴² Les domaines énoncés dans le Traité révisé sont notamment ceux de l'agriculture et des ressources naturelles, de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, du commerce, de la monnaie et des finances, de la fiscalité, des réformes économiques, des ressources humaines, de l'éducation, de l'information, de la culture, de la science, de la technologie, des services, de la santé, du tourisme et de la justice.

¹⁴³ Commission Economiques pour l'Afrique en collaboration avec la CEDEAO, « La CEDEAO à 40 ans, Une évaluation des progrès vers l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest », (2015) ;

Sur le plan institutionnel, la CEDEAO est composée de trois grandes instances : l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire. L'Exécutif de la Communauté est dirigé par le Président de la Commission de la CEDEAO, nommé par la Conférence pour une période non renouvelable de quatre ans. Il est assisté d'un Vice-président et de 13 Commissaires (nombre susceptible de passer à 15). Les organes législatif et judiciaire sont respectivement représentés, par le Parlement et la Cour de Justice.

D'après les travaux réalisés¹⁴⁴ jusqu'à présent concernant le processus d'intégration atteint au niveau de ce groupement, il convient de noter que d'une manière générale, les avancées en matière de politiques sectorielles régionales des pays de la CEDEAO ont été jugées « globalement moyennes à ce stade » par la CEA¹⁴⁵ avec des niveaux de mise en œuvre qui diffèrent selon les domaines .

Si la libre circulation des personnes et le droit de résidence se distinguent comme étant les principaux domaines où la coopération a connu une avancée remarquable, la libre circulation des biens, des services et des capitaux demeure confrontée à d'énormes contraintes sur le terrain.

Concernant le projet de l'Union monétaire, qui reste en cours de réalisation, celui-ci a été confronté au manque de respect de la part des Etats membres des critères de convergence, considérés comme des préalables à l'unification monétaire, ce qui a poussé au report du projet à 2020 au lieu de 2015.

D'autres domaines peinent à voir le jour et limitent le processus d'une intégration plus poussée au sein de la CEDEAO. Il s'agit de la mise en œuvre de la politique industrielle commune, limitée par les difficultés de financement et de la politique minière qui souffre d'une insuffisance de volonté politique de la part des Etats membres.

144 Il s'agit des travaux réalisés par la Commission Economique pour l'Afrique des Nations-Unies et des travaux préliminaires du Secrétariat d'Etat chargé du Commerce extérieur.

145 La CEDEAO a 40 ans, une évaluation des progrès vers l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, Document élaboré par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique en collaboration avec la CEDEAO.

2. Aperçu du partenariat économique entre l'UE et les pays de l'Afrique de l'Ouest

L'accord de partenariat économique (APE) conclu entre l'Union européenne (UE) et l'Afrique de l'Ouest (la zone CEDEAO et la Mauritanie) est le résultat d'un processus de rapprochement commercial entre les deux parties qui remonte aux années 70. En effet, la Communauté Economique Européenne (CCE) et les pays de cette zone ont signé, à Lomé en 1975, un arrangement commercial en vertu duquel la CCE accorde un accès préférentiel sur son marché pour les produits en provenance des pays de l'Afrique de l'Ouest.

En 2000, les deux parties ont convenu d'engager des pourparlers sur un accord commercial de nouvelle génération. Les négociations ont été lancées en 2003 pour aboutir à la conclusion d'un APE en décembre 2014, entre l'UE, d'une part, et les pays de l'Afrique de l'Ouest (AO), d'autre part, ce qui a ouvert la voie à l'UE pour signer d'autres APE avec les pays d'Afrique Australe et d'Afrique de l'Est.

A. Principales dispositions de l'APE UE-AO relatives à la coopération commerciale¹⁴⁶

Les principales dispositions de l'APE portent sur un ensemble de franchises et de préférences quant à l'accès au marché européen ainsi que celui des pays de l'Afrique de l'Ouest formant la CEDEAO. Il s'agit d'un accès en franchise de droits et sans contingent au marché de l'UE pour toutes les importations en provenance de l'Afrique de l'Ouest, avec une ouverture progressive et asymétrique du marché ouest africain aux biens en provenance de l'UE. L'Afrique de l'Ouest s'est engagée à libéraliser progressivement 75% des importations venant de l'UE sur une période de 20 ans.

L'APE prévoit également des dispositions concernant les règles d'origine avec une approche asymétrique, en tenant compte des différents niveaux de développement des deux parties.

De plus, il y a lieu de noter l'engagement de l'UE à financer le Programme de l'APE pour le Développement (PAPED) sur une période au moins équivalente à celle de libéralisation du commerce des marchandises de l'Afrique de l'Ouest ainsi

¹⁴⁶ Voir document de la Commission Européenne intitulé « L'Accord de Partenariat Economique avec l'Afrique de l'Ouest - Faits et chiffres », 2015.

que son engagement à ne pas octroyer des subventions pour l'exportation des produits agricoles à destination de l'Afrique de l'Ouest.

a) Schéma du démantèlement appliqué aux produits échangés

L'APE porte sur la libéralisation progressive de 75 % des produits importés par les pays de l'Afrique de l'Ouest de l'UE. Les 25 % des produits restants sont exclus du champ d'application de l'accord. Ces produits sont répartis tel qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 11 : schéma de démantèlement tarifaire pour les échanges commerciaux

Produits	Groupe	Durée du démantèlement
Les produits de base, les biens d'équipement et les matières premières	A	5 ans
Les intrants et les biens intermédiaires	B	15 ans
Les produits de consommation	C	20 ans
Les produits sensibles	D	exclus de la libéralisation

Source : CEDEAO

En contrepartie de la concession ouest-africaine, l'Union européenne accorde un accès immédiat et quasi-complet aux exportations ouest-africaines destinées à ses marchés.

L'UE s'engage, également, dans le cadre du Programme de l'APE pour le développement (PAPED), d'assurer un appui technique et financier. L'objectif est d'accompagner les pays de l'Afrique de l'Ouest dans leurs démarches pour éliminer les contraintes qui entravent la diversification et l'accroissement de leur production, en vue de renforcer et d'accroître le commerce inter-régional et tirer profit au de l'ouverture du marché européen.

Sur un autre registre, les deux parties ont convenu d'initier de nouvelles négociations, six mois après la conclusion de l'APE, en vue d'une libéralisation plus poussée, intégrant le commerce des services, les marchés publics, les investissements et la propriété intellectuelle.

b) Dispositions phares de l'APE UE-AO

Les principales dispositions de l'APE UE-AO sont la clause de la Nation la Plus Favorisée, le traitement national, les règles d'origine, la défense commerciale, la protection des industries naissantes, les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires, le règlement des différends et la clause de rendez-vous.

B. La Clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF)

L'accord prévoit une clause NPF qui stipule que l'UE sera amenée à accorder à son partenaire africain un traitement préférentiel, plus favorable que celui qui sera accordé à une partie tierce dans le cadre d'un accord commercial conclu après l'entrée en vigueur de l'APE. Cette condition est valable pour le cas de l'Afrique de l'Ouest, sous réserve que le futur partenaire ne soit pas un pays africain ou de l'ACP.

C. Le traitement national

L'accord exige que les importations d'une partie en provenance de l'autre soient traitées d'une manière non moins favorable à celle accordée aux produits similaires locaux dans le cadre de toutes les lois, réglementations et exigences s'appliquant à leur vente, leur offre de vente, leur achat, leur transport, leur distribution ou leur utilisation sur le marché national.

D. Les règles d'origine

Pour ce qui est des règles d'origine, l'accord considère qu'un produit est originaire de l'une des deux parties s'il est entièrement obtenu sur leurs territoires (les produits agricoles, les produits minéraux...) ou s'il est suffisamment ouvré ou transformé sur leurs territoires et contenant des matières non originaires dont la valeur totale n'excède pas 10 % du prix départ usine du produit, pour les produits de l'UE, et 15 %, pour ceux de l'Afrique de l'Ouest. D'autre part, les matières en provenance des pays de l'ACP ayant conclu un APE, au moins intermédiaire avec l'UE, ainsi que celles en provenance des pays et territoires d'Outre-mer des pays de l'UE (PTOM) sont considérés comme originaires de l'autre partie.

Par ailleurs, l'accord prévoit qu'au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur, les parties élaboreront de nouvelles règles d'origine en vue de simplifier les

concepts et les méthodes pour déterminer l'origine des produits, tout en prenant en considération les objectifs de développement de la zone de l'Afrique de l'Ouest et du processus d'intégration de l'Union Africaine.

E. La défense commerciale

La mise en place des mesures de la défense commerciale, à savoir les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les mesures de sauvegarde, que ce soit à titre individuel ou collectif, sont autorisées par l'accord, et ce en conformité avec les conditions prévues par les accords de l'OMC portant sur les mesures de la défense commerciale.

F. La protection des industries naissantes

La partie ouest africaine est autorisée à suspendre temporairement le démantèlement douanier ou augmenter les taux de droits de douane jusqu'aux niveaux consolidés dans le cadre de l'OMC. Ces actions devraient être prises dans le cas de l'accroissement des importations d'un produit originaire de l'UE qui cause ou menace de causer des perturbations à une industrie naissante produisant des produits similaires ou directement concurrents.

G. Les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires

A l'instar des mesures de la défense commerciale, la mise en place des mesures sanitaires et phytosanitaires ainsi que les réglementations, les normes techniques et les procédures d'évaluation devront être compatibles avec les règles de l'OMC en la matière.

H. Règlement des différends

En cas de différend sur l'application de l'accord, les deux parties auront recours, dans un premier temps, à la consultation, tout en considérant l'UE et ses pays membres comme une partie, et l'AO et ses Etats membres, comme l'autre partie. En cas d'échec de ces consultations, les partenaires auront recours à une médiation menée par une tierce partie. Si la médiation n'aboutit pas à une solution, les deux partenaires auront recours à l'arbitrage d'un groupe spécial composé de trois arbitres choisis de commun accord.

I. Clause de rendez-vous

Les deux parties s'accordent à poursuivre les négociations en vue de conclure un Accord régional complet qui englobe plusieurs domaines autres que les marchandises, et ce à l'instar de l'Accord complet et approfondi envisagé entre le Maroc et l'UE. Les domaines qui seront concernés par les négociations portent, entre autres, sur les services, la propriété intellectuelle, les moyens de paiement courants, l'investissement, la concurrence, la protection des consommateurs et les marchés publics.

L'aboutissement à un tel accord ne sera pas aisé, compte tenu de la convergence réglementaire que cela suppose et les divergences considérables en matière d'arsenal réglementaire qui est supposé être en vigueur dans chacun des pays de l'Afrique de l'Ouest. A ce titre, il est à noter que même le projet d'ALECA, prévu entre le Maroc (un seul pays) et l'UE, a accusé beaucoup de retard en raison de divergences apparues lors des négociations (services, mobilité, etc.).

III. Enjeux de la coopération Maroc-Afrique de l'Ouest et implications juridiques de l'adhésion du Royaume à la CEDEAO

L'analyse de l'adhésion du Maroc à la CEDEAO pourrait ne pas apparaître complexe, surtout en ce qui concerne l'absence d'un acquis communautaire qui suppose un effort d'adaptation de la législation marocaine au corpus juridique de ce groupement ainsi qu'à ses projets de politiques sectorielles communautaires encore en gestation. A ce jour, cette communauté n'a pas encore abouti à l'acquis communautaire souhaité à l'instar de la Communauté économique européenne (CEE). C'est le cas aussi des projets de libre circulation des marchandises, des capitaux et des services n'ayant pas encore fait l'objet de travaux sérieux de libéralisation de la part de tous les pays membres.

Parmi les domaines où il y aurait un effort à accomplir dès le démarrage du processus d'adhésion, la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement, où des avancées communautaires conséquentes ont été accomplies et qui nécessitent de la part du négociateur marocain un examen approfondi pour évaluer les implications et les conséquences sur le marché marocain, notamment en ce qui se rapporte à la gestion des flux migratoires.

En revanche, le Maroc dispose encore du temps pour entamer et réaliser les études d'impact sérieuses des autres chantiers engagés par la Communauté, notamment ceux relatifs au projet de l'Union Economique et Monétaire.

1. Les implications auxquelles il faut s'attendre

L'analyse des dispositions du traité révisé fait ressortir deux types d'implications, à savoir les générales et sectorielles.

Les implications d'ordre général sont liées aux modalités d'adhésion à la Communauté non clairement définies par les dispositions de l'article 2 du Traité qui ne stipule pas des conditions spécifiques à remplir pour devenir un Etat-membre de la CEDEAO. Cette disposition du Traité se contente de préciser que la qualité de membre s'acquiert une fois la ratification du document est effectuée par un pays. De cet article 2, il découle que le Maroc sera uniquement appelé à ratifier le Traité révisé et, par conséquent, à adopter l'acquis communautaire dans sa globalité, c'est-à-dire le Traité et les textes qui lui sont annexés .

Concernant les implications liées aux politiques sectorielles déjà adoptées par les pays membres, il y a lieu de noter que ces politiques ne dépassent pas, actuellement, le stade de coordination et d'harmonisation, sachant que les décisions prises et les protocoles adoptés pour leur application ne limitent pas la souveraineté des Etats membres pour légiférer en la matière au profit de la Communauté, excepté pour certains chantiers structurants tels que l'Union Economique et Monétaire¹⁴⁷.

Les implications spécifiques liées à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux à prendre en considération

L'adoption de l'acquis communautaire revêtira des implications en matière de libre circulation des biens et des personnes et, dans une moindre mesure, celle des capitaux¹⁴⁸. En revanche, les services n'ont pas encore fait l'objet de négociations pour libéraliser leurs échanges au sein de la Communauté.

147 Le transfert d'une partie de souveraineté des pays membres de la CEDEAO au profit de la Communauté est affirmé au niveau du préambule du Traité révisé qui énonce : qu'en vue d'atteindre l'objectif final de la CEDEAO, à savoir la mise en place de l'Union économique des pays de l'Afrique de l'Ouest, un transfert de souveraineté est requis « au profit de la Communauté dans le cadre d'une volonté politique collective ».

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

Implications en matière de conclusion d'Accord de libre-échange

L'examen du Traité révisé a révélé qu'aucune de ses dispositions n'interdit aux Etats membres de la CEDEAO de conclure un accord de libre-échange avec un pays tiers.

Cependant, les dispositions relatives au traitement de la Nation la Plus Favorisée stipulent au niveau de l'article 43 du Traité révisé qu'en « aucun cas les concessions tarifaires consenties à un pays tiers par un Etat membre ne peuvent être plus favorables que celles qui sont appliquées en vertu du présent Traité ».

A cet égard, il convient de signaler que le Maroc n'est lié par aucun autre accord commercial qui consacre des conditions d'accès aux marchés plus avantageuses que celles prévues par le Schéma du Libre-échange de la CEDEAO (SLEC), sauf dans le cadre de la Ligue arabe où elles sont identiques (franchise totale). Par conséquent, les dispositions ayant trait au principe de la NPF n'ont aucune implication sur le Maroc.

En outre, une adhésion du Royaume à la CEDEAO, impliquerait l'élimination des droits de douane et taxes d'effets équivalents ainsi que des barrières non tarifaires sur les importations marocaines en provenance des 15 Etats membres de la communauté, hormis pour les biens produits dans des zones franches ou sous des régimes économiques en douane. Ainsi, une grande partie des produits industriels marocains à forte valeur ajoutée (exemple des produits du secteur automobile) ne pourront pas bénéficier d'un accès en franchise de droits de douane à la communauté, puisque ces marchandises sont obtenues dans les zones franches et ne peuvent bénéficier de la qualité du produit originaire et, par conséquent, du SLEC.

Dans les faits, l'application effective du SLEC n'a pas encore permis de booster réellement le commerce au sein de la CEDEAO. Les échanges intra régionaux demeurent faibles, ne dépassant pas 15% des échanges des Etats membres.

La raison de cette faiblesse pourrait être liée à la procédure d'agrément des entreprises et des produits pour devenir éligibles au SLEC, ainsi qu'aux mesures non-tarifaires (MNT) appliquées par les Etats de la région¹⁴⁹.

149 En effet, selon une enquête réalisée par le CCI en 2016 sur les MNT, conduite dans six pays de la CEDEAO, près de 73% des entreprises interrogées sont confrontées à des MNT contraignantes (tant à l'export qu'à l'import), même à l'intérieur de la Communauté. Près de 40% de ces mesures contraignantes touchent le

Il est également à souligner que le Maroc octroie d'ores et déjà une exonération totale des droits de douane aux produits de base originaires des 12 pays les moins avancés (PMA) membres de la CEDEAO, dans le cadre de l'initiative Royale . De ce fait, l'adoption du SLEC élargira ces concessions aux autres produits originaires de ces PMA, ainsi qu' au Nigéria, Ghana et la Côte d'Ivoire qui ne sont pas concernés par l'initiative Royale.

Implications en vertu de l'adoption du TEC

Une éventuelle adoption du TEC de la CEDEAO par le Maroc, constituerait un choix stratégique visant à ne disposer que d'un seul tarif non préférentiel dans le cadre de son appartenance à l'Union douanière . Ainsi, cela entraînerait de facto un désengagement du processus de la mise en place du TEC arabe, en cours de négociation dans le cadre du projet de l'Union Douanière Arabe et l'effort d'ajustement du tarif douanier marocain et son arrimage au TEC de la CEDEAO. Cette adoption induirait des implications pouvant être appréciées selon les engagements du Maroc à l'OMC et les adaptations à apporter à la législation douanière et harmonisation du dispositif statistique.

Concernant les engagements du Maroc à l'OMC, un ensemble de lignes tarifaires ont été consolidées à un niveau de droits de douane s'élevant à 40%, pour les produits industriels, et de 34% au minimum, pour les produits agricoles. A ces niveaux de consolidation, s'ajoute celui du PFI à 15%. Compte tenu de ces engagements et du niveau maximal de 35% des quotités tarifaires du TEC, le Maroc n'aura pratiquement pas à renégocier ses listes de concessions tarifaires à l'OMC, dans le cas où il adopterait le tarif commun de la CEDEAO.

Au niveau de la législation douanière, l'adoption du TEC nécessitera le réaménagement du tarif douanier marocain, sachant qu'il compte plus de 17000 lignes tarifaires à SH 10 alors que celui de la CEDEAO n'en prévoit que 5899. Ce travail devra être accompagné d'une harmonisation de la fiscalité étant donné que le Maroc dispose de certaines taxes spécifiques et que le TEC prévoit, quant à lui, d'autres taxes (redevance statistique, prélèvement communautaire, taxe d'ajustement à l'importation et taxe complémentaire de protection). Par ailleurs, l'adoption du TEC supposera également l'harmonisation du dispositif statistique marocain avec celui de la communauté.

secteur agricole, contre 68% pour le secteur industriel.

Libre circulation des personnes, du droit de résidence et d'établissement et des capitaux

Pour ce qui est de la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, l'implication la plus importante se rapporterait au droit de résidence qui comporte « le droit de tout citoyen de la Communauté à répondre à des emplois effectivement offerts et à se déplacer, à cet effet, librement sur le territoire des Etats membres. Les citoyens des Etats membres peuvent séjourner et résider dans un autre Etat membre afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant des travailleurs nationaux et demeurer, dans les conditions définies par les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres d'accueil, sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi ».

Quant à la libre circulation des capitaux, considérée comme liberté importante dans le financement de l'intégration régionale, elle fait partie des domaines où des avancées existent en termes d'intégration des politiques des Etats membres. Avant même son adhésion, le Maroc contribue d'ores et déjà à la circulation des capitaux dans la zone CEDEAO, dans la mesure où plusieurs de ses établissements bancaires y sont installés.

Implications sur certains aspects de la Politique commerciale: Mesures de défense commerciale

Pour les instruments de défense commerciale, et dans la mesure où cet arsenal fait partie de la politique communautaire régissant le tarif extérieur commun, le Maroc ne sera pas en mesure de recourir à ces mesures dans un cadre individuel mais en concertation avec les autres pays membres en cas d'adhésion à l'Union douanière.

A cet effet, la production nationale, victime d'un dumping, ne peut déposer une plainte que dans le cadre d'une branche de production communautaire. L'enquête s'effectuera à l'échelle de la CEDEAO et non pas au niveau du département en charge du Commerce extérieur. La mesure s'appliquera également à tous les pays de la CEDEAO et doit être approuvée par consensus par l'ensemble des Etats membres. En outre, les conditions d'application d'une mesure de défense commerciale, particulièrement la justification de l'existence d'un dommage, seront difficilement démontrables pour la communauté dans le cas où la branche de production plaignante se situe exclusivement au Maroc.

Tel que conçu, ce dispositif aura un impact incertain sur le Maroc, dans la mesure où son tissu productif est assez développé, comparativement aux pays membres de la CEDEAO. De même, le Maroc réunit les conditions de concurrence sur son marché intérieur, ce qui n'est pas le cas des Etats membres de la CEDEAO. De ce fait, ces derniers ne manifesteraient pas l'intérêt pour appliquer des droits supplémentaires sur des marchandises produites exclusivement au Maroc.

En conséquence, il est nécessaire de négocier dans le cadre de l'intégration du Maroc à la CEDEAO des dispositions qui excluraient le Maroc de l'adoption de la politique commune en matière de défense commerciale.

2. Les implications de l'adhésion sur les ALE conclus par le Maroc

L'adhésion du Maroc à la CEDEAO présente des implications sur ses engagements antérieurs en matière de libre-échange. C'est le cas de l'ALE conclu avec les Etats-Unis d'Amérique qui prévoit l'élargissement de tout avantage ou privilège tarifaires accordés à un partenaire commercial prévoyant un meilleur accès à son marché que celui accordé aux USA, au titre de l'Annexe IV relative au démantèlement tarifaire, et ce pour une longue liste de produits agricoles. Ainsi, l'adoption de l'acquis communautaire en matière de circulation des produits agricoles, devrait être élargie aux USA, ce qui est difficilement envisageable et doit faire l'objet d'un amendement en vertu d'une clause de traitement spécial et différencié.

S'agissant de ses relations avec les pays arabes, le Maroc ne pourra pas poursuivre les négociations initiées depuis 2002, en vue de parvenir à une union douanière et fixer le tarif commun extérieur arabe (TEC-arabe). En effet, le Maroc ne pourrait pas adopter deux TEC.

Les autres ALE conclus par le Maroc ne prévoient pas une telle clause. Ceux en vigueur avec l'UE et la Turquie prévoient tout de même des dispositions qui ouvrent la voie à un échange d'information et des consultations bilatérales, dans le cadre des Comités mixtes, pour examiner au cas par cas, les implications de leurs engagements avec les parties tierces.

En guise de conclusion, la vision de coopération Sud-Sud dont dispose le Maroc à destination des pays africains s'inscrit dans un processus qui mènera indéniablement à développer davantage son intégration avec les pays ouest-

africains, et ce malgré les implications citées ci-dessus et qu'il convient de gérer sérieusement. Dans ce contexte, et avec l'entrée en vigueur de l'APE entre l'AO et l'UE, le Maroc est appelé à négocier un accord de partenariat afin d'intégrer cette région, ce qui lui permettra de bénéficier au moins du même niveau d'exonération que celui accordé aux pays de l'UE.

Le Maroc demeure fort de sa situation géographique et de ses progrès commerciaux de ces dernières années. Il devrait en tirer profit pour jouer un rôle déterminant dans un «partenariat triangulaire: Europe-Maroc-Afrique» dans la perspective d'une meilleure optimisation des chaînes de valeur d'intégration Nord-Sud mais aussi Sud-Sud n'ayant pas abouti dans le cadre du marché maghrébin.

Cependant, il y a des enjeux majeurs qui découlent de l'adhésion du Maroc à la CEDEAO. Ils concernent principalement la circulation des personnes, des biens, l'engagement du Maroc avec ses partenaires dans le cadre préférentiel (Etats-Unis d'Amérique) et l'adoption des critères de cette communauté en vue de l'adoption d'une monnaie unique.

Cette adhésion doit, à terme, s'inscrire dans un partenariat gagnant-gagnant générant des opportunités en termes d'intégration, aussi bien au niveau régional que continental. D'où la nécessité d'approfondir les investigations sur le terrain afin d'apprécier les modalités et l'état de la mise en œuvre effective de l'acquis communautaire de la CEDEAO.

Références bibliographiques

Commission Economique pour l'Afrique en collaboration avec la CEDEAO, « La CEDEAO a 40 ans, Une évaluation des progrès vers l'intégration régionale en Afrique de l'ouest », (2015).

Commission européenne, document intitulé « L'Accord de Partenariat Economique avec l'Afrique de l'Ouest - Faits et chiffres », 2015.

Fonds Monétaire International, Perspectives économiques régionales sur l'Afrique subsaharienne intitulé : « créer une dynamique dans une économie mondiale à plusieurs vitesses, mai 2013.

Institut Royal des Etudes Stratégique, note d'orientation stratégique sur la nouvelle stratégie africaine du Maroc : fondements, objectifs et principaux leviers d'action, (janvier 2012).

Office des Changes, Département des statistiques des échanges extérieurs (2017).

Revue intervention économique, « L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine », Hors-série, Mars 2017.

Rapport de la Direction des Etudes et des Prévisions Financières intitulé « Performance commerciale du Maroc sur le marché de l'Afrique Subsaharienne », avril 2012.

PART II

FLUX FINANCIERS ET INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES

CHAPITRE 5 :

Les investissements directs de l'Union Européenne en Afrique

Moubarack Lo

Introduction

Selon l'Office statistique de l'Union Européenne (Eurostat)¹⁵⁰, les investissements directs étrangers (IDE) sont « des investissements internationaux qui reflètent l'intention, pour une entité résidente dans une économie, d'acquérir un intérêt durable dans une entreprise opérant dans une autre économie ».

La présente note a pour objet de faire le point sur les IDE des pays de l'Union Européenne (UE) en Afrique. Les statistiques qui y figurent proviennent principalement des bases de données de la CNUCED¹⁵¹ et de l'Eurostat¹⁵².

I. Une évolution irrégulière des IDE entrants en Afrique dans la période récente

Selon la CNUCED, les flux d'IDE entrants en Afrique ont connu une hausse considérable, entre 2000 et 2008, passant, dans la période, de 11 milliards de dollars à 73 milliards de dollars, avant de chuter pour atteindre 66 milliards de dollars, en 2011, suite à la crise financière. En 2012, les IDE entrants ont connu un pic, atteignant 78 milliards de dollars cette année-là, avant de suivre une baisse régulière, jusqu'à atteindre 59,4 milliards de dollars, en 2016 (3,4% des flux d'IDE

150 <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/structural-business-statistics/global-value-chains/fdi>.

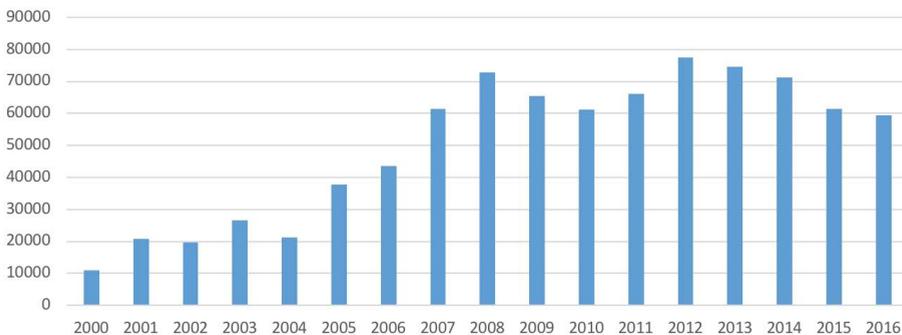
151 <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740>
CNUCED, Rapport.

152 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>.

dans le monde), soit un reflux de 23% par rapport à l'année 2012 (voir graphique 7).

Selon le rapport 2017 sur l'investissement dans le monde de la CNUCED (portant sur les statistiques de 2016), la baisse des prix des produits de base (pétrole, gaz, minerais) a notamment découragé les investissements directs étrangers en Afrique. Toutefois, ce même rapport prévoit une hausse de 10% des flux d'Investissements Directs Etrangers en Afrique en 2017 (pour atteindre 65 milliards de dollars), en lien avec la probable remontée des cours du pétrole et l'augmentation potentielle des IDE non pétroliers (en provenance notamment des pays en développement), après une contraction de -3,5% en 2016.

Graphique 7: Flux d'IDE entrants en Afrique (en millions de dollars), 2000-2016



Source : CNUCED, auteur

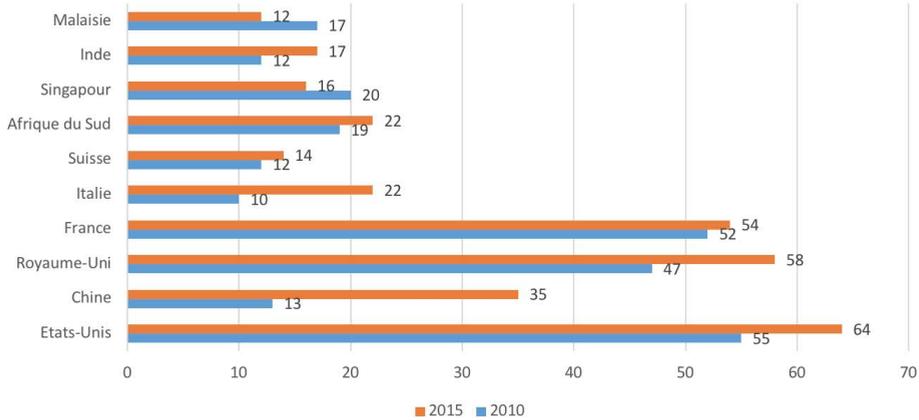
II. Un poids important de l'Union européenne dans les IDE en Afrique

L'UE reste le principal investisseur dans le continent africain, devant les Etats-Unis d'Amérique et la Chine. En effet, le classement, établi par la CNUCED¹⁵³, des 10 pays qui investissent le plus en Afrique en 2010 et en 2015, comprend trois pays de l'UE, dont deux (le Royaume-Uni et la France respectivement aux deuxième et troisième rangs en 2015, derrière les Etats-Unis d'Amérique). Cependant, on note une progression filigrante de la Chine, entre 2010 et 2015, avec une multiplication

¹⁵³ CNUCED (2017): « World investment report: investment and the digital economy ».

par 2,7 fois de son stock d'IDE en Afrique dans la période (de 13 milliards de dollars, en 2010, à 35 milliards de dollars, en 2015), qui demeure néanmoins largement en deçà du niveau d'IDE réalisé par le Royaume-Uni en Afrique (58 milliards de dollars en 2015) (voir graphique 8).

Graphique 8: Top 10 des investisseurs en Afrique (stocks d'IDE, en milliards de dollars), en 2010 et en 2015



Source : CNUCED, auteur

Chacun des trois pays de l'UE présents dans le Top 10 a renforcé son stock d'IDE en Afrique, entre 2010 et 2015, avec notamment une forte augmentation de 120% pour l'Italie, tirée notamment par l'engagement accru de l'entreprise ENI dans les hydrocarbures en Afrique, une progression de 23,4% pour le Royaume-Uni et une modeste évolution de +3,8% pour la France.

Ces mêmes constats sont confirmés par le Cabinet Ernst & Young qui a établi un classement des sources d'IDE en Afrique en 2016, en se basant sur trois critères (le nombre de projets, les capitaux investis et les emplois créés). Cinq pays de l'Union européenne figurent dans ce classement. La France et le Royaume-Uni occupent respectivement les deuxième et quatrième places en matière de projets ; les Etats-Unis d'Amérique occupant la première place. S'agissant des capitaux investis, la Chine est en tête, et le premier pays de l'Union européenne, à savoir l'Italie, occupe la quatrième place. Pour le nombre d'emplois créés, le premier pays de l'Union européenne, la France, se trouve à la quatrième place, très loin derrière la Chine, première du classement pour ce critère (voir tableau 1).

Tableau 12 : Classement des 15 sources d'IDE en Afrique en 2016

Pays	Projets		Capitaux investis		Emplois créés	
	Nombre	Rang/15	(en milliards \$)	Rang/15	Nombre	Rang/15
Etats-Unis	91	1	3,6	5	11430	2
France	81	2	2,1	8	8087	4
Chine	66	3	36,1	1	38417	1
Royaume-Uni	41	4	2,4	7	2383	8
Emirats Arabes Unis	35	5	11	2	8109	3
Afrique du Sud	29	6	1,6	9	2925	6
Japon	27	7	3,1	6	663	14
Suisse	27	8	0,5	12	1557	12
Espagne	23	9	0,8	11	2049	10
Italie	20	10	4	4	2137	9
Allemagne	19	11	0,4	13	2389	7
Inde	18	12	1,2	10	1924	11
Maroc	17	13	4,8	3	3957	5
Kenya	14	14	0,1	15	462	15
Nigeria	11	15	0,4	13	732	13

Source : Ernst & Young, 2016¹⁵⁴

Impact du «Brexit»

La sortie de la Grande Bretagne (deuxième investisseur mondial en Afrique après les Etats- Unis d'Amérique, avec 58 milliards de dollars en 2015) de l'Union européenne, aura pour effet de réduire fortement le poids de l'UE dans les IDE en Afrique, notamment dans les pays anglophones. La France deviendrait, de facto, le premier investisseur de l'UE en Afrique, suivie de l'Italie et de la Suisse. Le rattrapage de l'UE par la Chine, dans le domaine des IDE en Afrique, pourrait s'effectuer plus rapidement, avec une UE sans la Grande Bretagne, considérant la progression inexorable des IDE chinois vers l'Afrique.

¹⁵⁴ Cabinet Ernst&Young (2016) : Baromètre de l'attractivité de l'Afrique.

III. L'Afrique ne reçoit qu'une faible part des IDE de l'Union européenne dans le monde

Le continent africain demeure, en dehors de l'Océanie, le continent qui reçoit le moins d'investissements directs étrangers (IDE) de l'UE. Selon les données de l'Eurostat¹⁵⁵, les IDE de l'UE à destination du continent africain ont atteint un cumul de 224 milliards d'euros, entre 1993 et 2012¹⁵⁶. Toutefois, ce montant ne représente que 5% des stocks d'IDE de l'UE dans le monde (voir tableau 2).

Tableau 13: répartition du stock d'IDE de l'UE dans le monde en 2012

Stocks d'IDE de l'UE dans le reste du monde		
	En milliards d'euros	Part
Europe (hors UE)	1135,2	23%
Amérique du Nord	1911,9	39%
Amérique centrale	426,7	9%
Amérique du Sud	380,3	8%
Asie	663,8	14%
Afrique	224	5%
Océanie	134,3	3%

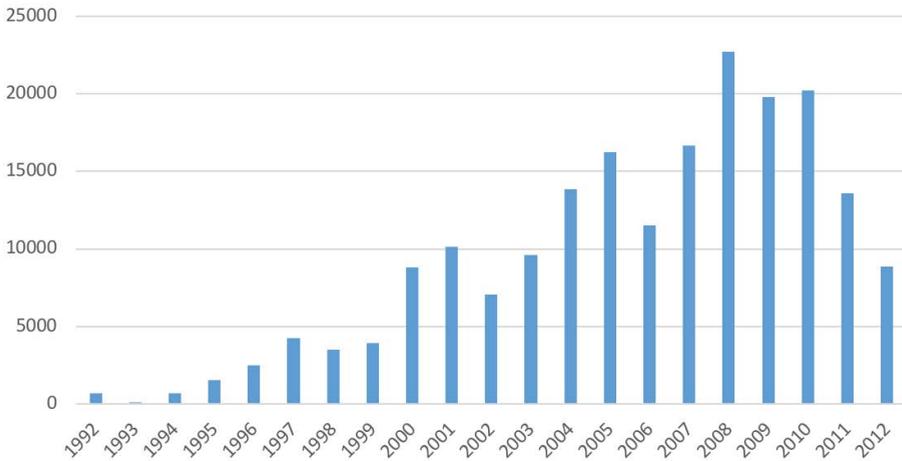
Source : Eurostat

En termes de flux, les IDE de l'UE vers l'Afrique ont connu une évolution erratique depuis 1992, atteignant un niveau maximum en 2008 (22 milliards d'euros), avant de retomber à 8,5 milliards d'euros en 2012, soit 4% du flux total des IDE de l'UE dans le monde pour cette année-là (voir graphique 9).

¹⁵⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>

¹⁵⁶ La base de données d'Eurostat concernant les IDE vers l'Afrique ne fournit pas de données sur les stocks d'IDE au-delà de l'année 2012.

Graphique 9: Flux d'IDE de l'UE vers l'Afrique en millions d'euros, 1992-2012

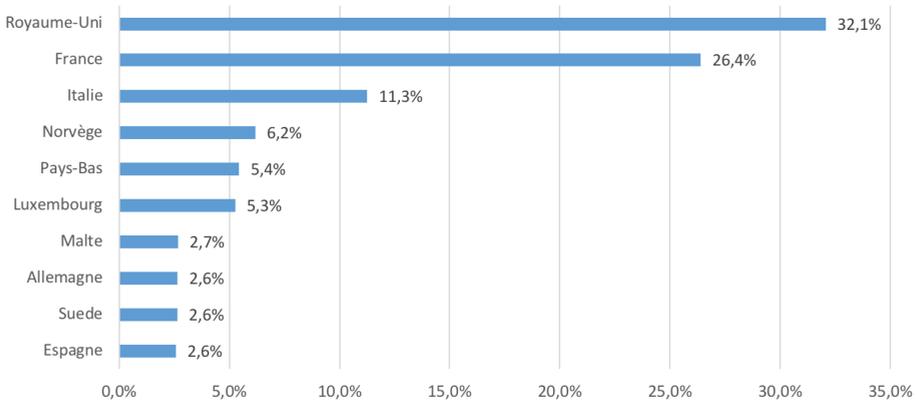


Source : Eurostat

IV. Sur la période 2007-2012, dix pays généraient l'essentiel des IDE de l'UE en Afrique

Dans la période 2007-2012, dix pays assuraient 97% des flux d'IDE de l'Europe vers le continent africain. Il s'agit du Royaume-Uni (32,1% du total), principal investisseur européen sur le continent africain, suivi de la France (26,4%), de l'Italie (11,3%), de la Norvège (non membre de l'UE, 6,2%), des Pays-Bas (5,4%), du Luxembourg (5,3%), de la République de Malte (2,7%), de l'Allemagne (2,6%), de la Suède (2,6%) et de l'Espagne (2,6%) (voir graphique 10).

Graphique 10: Pays d'origine des IDE de l'UE en Afrique, moyenne 2007-2012



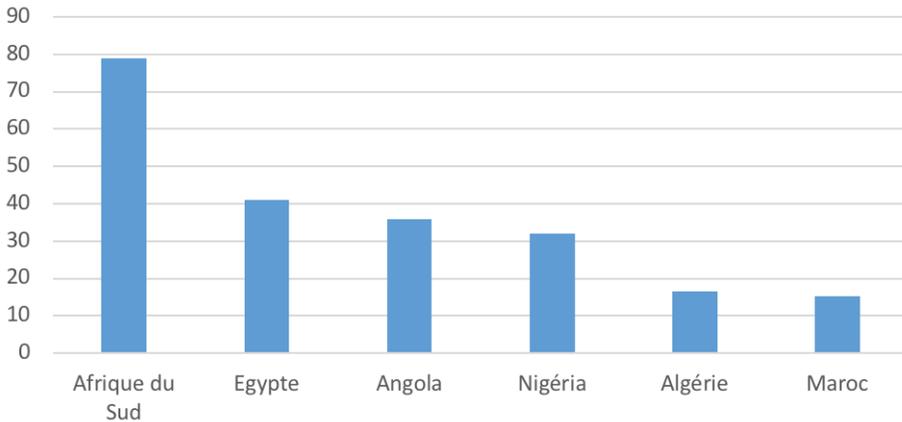
Source : Eurostat, calcul de l'auteur

V. Des IDE de l'Union européenne en Afrique concentrés sur quelques pays et secteurs

Selon les données de l'Eurostat¹⁵⁷, le cumul des IDE en provenance de l'UE et captés par l'Afrique depuis 1993, date d'entrée en vigueur du Traité de Maastricht jusqu'en 2015, place l'Afrique du Sud en tête avec 79 milliards d'euros des IDE, soit 27% (voir graphique 11). La position de l'Afrique du Sud s'explique par un marché intérieur important, son système réglementaire, une stabilité politique et un accès aux matières premières. L'Egypte occupe la deuxième place avec 41 milliards d'euros, grâce à sa position géographique, sa main d'œuvre abondante et à bon marché, un marché intérieur important, un potentiel touristique et des réserves énergétiques. Derrière l'Afrique du Sud et l'Egypte, suivent l'Angola (36 milliards d'euros), le Nigéria (32 milliards d'euros) et l'Algérie (16,5 milliards d'euros). Cependant, la principale source d'attraction des investissements européens réside dans l'abondance des ressources énergétiques. Le Maroc (15,2 milliards d'euros) attire les investissements européens grâce à son marché intérieur abondant, son environnement des affaires, sa stabilité politique, son rôle de hub africain et à sa main d'œuvre bon marché.

¹⁵⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>

Graphique 11 : Cumul des IDE de l'UE en Afrique, 1993-2015 (en milliards d'euros)



Source : Eurostat

Pour ce qui concerne les secteurs d'activité, les investissements européens sont orientés vers les hydrocarbures (pétrole et gaz), suivis des télécommunications, des infrastructures, des ressources minières, des BTP et matériaux de construction. Néanmoins, une plus grande diversification est constatée ces dernières années, avec la hausse des délocalisations des industries manufacturières et des services vers des pays africains ayant réussi à mettre en place des politiques industrielles innovantes et de solides facteurs de compétitivité (infrastructures, capital humain, incitations fiscales et financières). C'est le cas de la Côte d'Ivoire qui, dans le cadre de sa stratégie de promotion de valorisation des produits agricoles, a réussi à attirer de grands groupes européens dans le domaine de la transformation du cacao en chocolat. C'est également le cas du Maroc, en ce qui concerne l'industrie automobile, développée autour du Port Tanger-Med, ou encore des centres d'appels. Ces mouvements de délocalisation des industries et services de l'UE vers l'Afrique devraient gagner en intensité, en lien avec la hausse des coûts en Europe Centrale et orientale, en Amérique latine et en Asie (Chine notamment), traditionnelles zones d'attraction des IDE européens vers le monde en développement.

Conclusion

L'Union européenne a un poids important dans les IDE destinés à l'Afrique, même si la perspective de sortie de la Grande Bretagne de cet ensemble contribuera sensiblement à fragiliser cette position. En plus des ressources naturelles importantes de l'Afrique (hydrocarbures notamment), sa proximité géographique avec le continent européen en fait une zone privilégiée dans les choix de délocalisation des entreprises européennes. Ceci est de nature à amplifier la dynamique des IDE de l'UE vers l'Afrique. La concrétisation de ce potentiel supposera une amélioration continue de l'environnement global des affaires en Afrique, une meilleure qualification de la main d'œuvre, un développement des infrastructures de base et un approfondissement de l'intégration régionale en Afrique, afin d'élargir le marché considéré comme local. Il requiert également la mise en œuvre, effective par l'UE et par ses Etats membres, de mesures actives d'accompagnement des investisseurs européens vers l'Afrique. C'est dans ce sens que l'UE a adopté récemment un nouveau plan d'investissement extérieur (PIE)¹⁵⁸, destiné à stimuler les investissements en Afrique et dans les pays voisins de l'Union européenne (UE), avec pour objectif de mobiliser plus de 44 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2020.

Références bibliographiques

Agence Ecofin (2017) : « Les 15 sources d'investissements directs étrangers en Afrique en 2016, selon Ernst & Young »

CNUCED (2017): « World investment report: investment and the digital economy ».

CNUCED (2016) : « Rapport sur l'investissement dans le monde 2016, Nationalité des investissements : enjeux et politiques »

Ernst&Young (2016) : « Baromètre de l'attractivité de l'Afrique »

Eurostat (2015) : « Stocks d'investissements directs étrangers à la fin de 2013 »

Financial Afrik (2017) : « La Chine, Championne des Investissements Directs Etrangers en Afrique ».

158 https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10030/lue-devoile-un-plan-dinvestissement-exterieur-pour-stimuler-les-investissements-en-afrique-et_fr.

CHAPITRE 6 :

Les besoins de financement de l'Afrique. Quelle contribution de l'Europe ?

Larabi Jaidi

Depuis le début du XXI^{ème} siècle, l'évolution des besoins en ressources de financement, les incertitudes sur les apports extérieurs, la gestion de la dette, la diversification des partenaires et l'apparition de nouveaux financements représentent pour l'Afrique de vrais défis sur le chemin de la croissance. A côté de zones de conflits et de crise, la montée de classes moyennes, la transition démographique amorcée, l'urbanisation, la diversification des organisations, la valorisation des ressources naturelles sont autant d'éléments de rupture en profondeur.

La croissance observée ces dernières années ne constitue pas encore un véritable décollage économique, analogue à celui des pays asiatiques. Les ressources naturelles, encore peu exploitées, et la jeunesse de la population offrent un beau potentiel, mais le sous-développement des infrastructures, l'inadéquation de l'éducation et de la formation à l'emploi, le poids de l'économie informelle et de l'agriculture familiale, constituent un frein majeur. La majorité des pays demeurent confrontés à des problèmes existant: subordination à l'égard des exportations des produits de base, absence de tissu industriel, rentabilité limitée du capital productif eu égard au risque, couverture limitée des besoins de santé, d'éducation... tout en devant répondre aux défis démographiques et environnementaux.

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

un rôle toujours plus important dans le paysage des apports financiers extérieurs sous la forme d'investissements et de transferts des migrants.

L'UE est le plus proche voisin de l'Afrique et son principal partenaire. L'UE, dans son ensemble, est le principal investisseur étranger en Afrique, son principal partenaire commercial, un acteur essentiel de la sécurité, et sa première source de transferts de fonds et d'APD (21 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE en 2015).

L'UE et l'Afrique ont mis sur pied un partenariat approfondi fondé des intérêts communs. Le partenariat stratégique entre l'UE et l'UA annonce de grandes ambitions dans le renforcement des relations entre les deux continents. Qu'en est-il de ses acquis dans le domaine du financement et quels sont les perspectives que le Sommet d'Abidjan propose pour booster le partenariat par des dispositifs financiers novateurs ?

I. De grands besoins de financement

Selon les estimations de la CEA, l'Afrique aurait besoin d'environ 200 milliards de dollars par an pour parvenir à un développement durable et renforcer sa compétitivité économique¹⁵⁹. Les estimations établies avant la Conférence des Nations Unies sur le développement durable se situent dans le même ordre de grandeur: l'Afrique aurait besoin de près de 200 milliards de dollars par an pour mettre en œuvre ses engagements en matière de développement durable sur les plans social, économique et environnemental¹⁶⁰.

La Banque mondiale (2017) estime, quant à elle, que les investissements nécessaires dans les infrastructures en Afrique s'élèvent, à eux seuls, à 93 milliards de dollars par an. En moyenne, la part du secteur privé dans les investissements actuellement destinés aux infrastructures est faible, et les ressources privées pourraient ne pas répondre aux besoins en la matière, si elles ne sont pas considérablement accrues¹⁶¹.

¹⁵⁹ Cette estimation émane de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) : Neuvième édition du «Forum africain pour le développement» organisé sous le thème «des financements novateurs pour la transformation de l'Afrique». Marrakech 2016.

¹⁶⁰ Voir Third International Conference. Financing for development. 13-16 juillet 2015. Time for Action. Addis Abeba

¹⁶¹ Banque Mondiale : Africa's Pulse. Une analyse des enjeux façonnant l'avenir économique de l'Afrique. Avril 2017. Volume 15.

Plusieurs faits nouveaux auront d'importantes répercussions sur l'ampleur des besoins de financement de l'Afrique sont intervenus sur le plan international. Dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD), adoptés par la Communauté internationale, les Etats du continent africain se sont engagés à mettre en œuvre dans les quinze prochaines années des programmes de développement nationaux et régionaux, qui visent à contribuer à la réalisation des 17 objectifs et des 169 cibles énoncés.

L'estimation des besoins de financement de l'Afrique liés aux objectifs de développement durable est encore plus délicate. Les études se fondent sur des méthodes et des hypothèses différentes. Une étude récente, montre que le coût supplémentaire du financement des objectifs de développement durable en Afrique pourrait être compris entre 614 et 638 milliards de dollars par an¹⁶². Aux besoins liés aux objectifs de développement durable, viennent s'ajouter des investissements d'infrastructure, déjà importants.

Déjà en 2013, les dirigeants africains se sont engagés à mettre en œuvre la vision définie dans l'Agenda 2063 aux fins du développement du continent. À ce titre, ils ont adopté, en janvier 2015, un premier plan d'action sur dix ans. L'Agenda 2063 souligne qu'il est nécessaire que le continent devienne autonome et finance son propre développement, tout en édifiant des institutions et des États responsables à tous les niveaux (African Union, 2015). Les pays africains doivent s'employer à financer leur développement en mobilisant des ressources intérieures (épargne et impôts), ainsi qu'à recourir, plus souvent et dans une plus large mesure, aux marchés de capitaux, tout en ne dépassant pas les limites d'un endettement viable.

C'est dans le domaine complexe des infrastructures où la pression des besoins est la plus forte et où il faudrait faire preuve d'imagination, pour drainer des ressources de financement. L'infrastructure est un élément décisif pour la croissance, l'aménagement des territoires, l'amélioration du cadre de vie.

L'Afrique possède le réseau d'infrastructures le plus faible au monde. Une trentaine de pays sont touchés par des problèmes chroniques d'approvisionnement ou de mobilité. La piètre qualité des infrastructures coûte, à chacun des pays, deux points de croissance par année et réduit la productivité d'environ 40 %. L'Afrique n'investit que 4 % de son PIB dans les infrastructures. Les besoins annuels pour la prochaine décennie s'élèvent à 15% du PIB, dont 4% affectée aux activités

¹⁶² Guido Schmidt-Traub. Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals. Understanding the billions and trillions. Document de travail du Sustainable Development Solutions. Network. Version 2. 2015.

d'exploitation et d'entretien.

Si l'Afrique apparaît comme le continent de toutes les opportunités, l'hypothèse de la réalisation d'un taux de croissance de 6% par an, en moyenne, entre 2010 et 2040, signifie que la couverture des besoins d'infrastructures devient d'une évidence criante: la demande d'énergie électrique serait multipliée par cinq; les volumes transportés seront multipliés par 6 ou 8, et jusqu'à 14 pour certains pays enclavés ; le trafic portuaire décuplera; les besoins en eau vont pousser certains bassins fluviaux, notamment ceux du Nil, du Niger, de l'Orange et de la Volta, au bord de l'effondrement écologique; la demande de technologies de l'information et de la communication (TIC) sera multipliée par vingt¹⁶³. La demande croissante d'infrastructures représente un enjeu crucial pour la compétitivité de l'Afrique sur des marchés mondiaux et régionaux, qui reposent sur des systèmes de production en flux tendus et sur des livraisons flexibles, rapides et fiables.

Le Programme de développement des infrastructures en Afrique montre que les pays africains restent à la traîne des autres régions en développement, si l'on compare des indicateurs infrastructurels tels que la densité des réseaux routier et ferré, la densité téléphonique, la capacité de production d'énergie et le taux de couverture des services.

En 2015, la Banque africaine de développement a créé le Fonds Afrique 50, destiné à augmenter les investissements réalisés dans les projets infrastructurels nationaux et régionaux relatifs aux secteurs de l'énergie, des transports, des technologies de l'information et de la communication et de l'approvisionnement en eau. Le Fonds vise notamment à mobiliser, aux fins du développement des infrastructures, plus de 100 milliards de dollars provenant des marchés boursiers, des réserves des banques centrales africaines et de la diaspora africaine, et octroiera des prêts au secteur privé afin d'accroître la participation de celui-ci au développement de l'économie.

1. Les limites des ressources internes

Les ressources financières intérieures allouées au développement jouent un rôle toujours plus important, pour le financement du développement des pays Africains. En dix ans, jusqu'en 2013, l'Afrique est parvenue à mobiliser toujours plus de ressources intérieures, atteignant un pic en 2012, à 561.5 milliards USD.

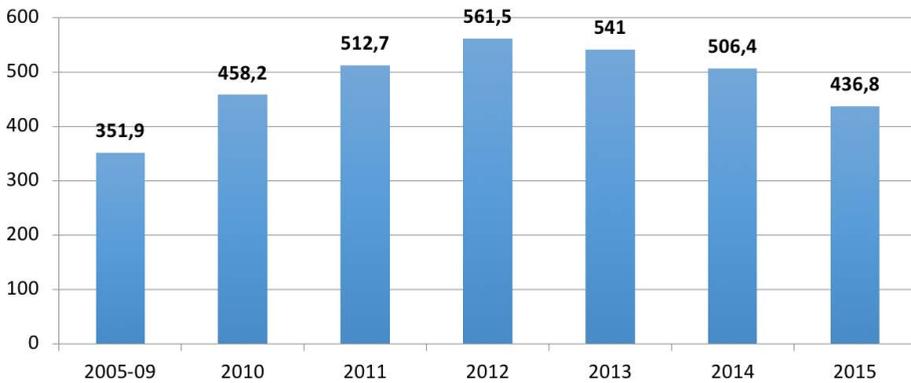
¹⁶³ Voir étude Banque Mondiale Africa's Pulse, op cit

Depuis, cependant, une décrue s'est amorcée, à imputer à l'effondrement des cours des matières premières, du pétrole notamment. Entre 2012 et 2015, les recettes publiques ont reculé de 22.2 %, une chute qui s'explique en grande partie par l'effondrement concomitant des recettes tirées des ressources naturelles (43.7 %). La faiblesse persistante des cours des matières premières rejaillit sur les ressources intérieures, en baisse

Les pays riches en ressources ont été particulièrement touchés par cette moindre mobilisation des ressources intérieures : l'étroitesse de l'assiette fiscale dans les pays riches en ressources expliquant en grande partie cette évolution. Comme les recettes hors ressources naturelles sont restées stables depuis plus de dix ans, en deçà de 6 % du PIB les pays riches en ressources ont été dans l'incapacité de compenser l'effondrement des rentes liées aux ressources, avec une baisse du ratio recettes totales/PIB, qui est passé de 25 % en 2012 à 19 % en 2015. Dans les pays pauvres en ressources, la mobilisation des ressources intérieures progresse, contrairement aux pays riches en ressources. Ce résultat est en grande partie à imputer à la hausse des impôts directs et indirects

La fiscalité fournit aux Etats les fonds dont ils ont besoin pour financer les infrastructures, combattre la pauvreté et assurer les services publics. En tant que telle, elle joue un rôle important pour consolider un État efficace. La consolidation des ressources intérieures est un antidote pour la dépendance à l'égard de l'aide et permet à un pays de s'appropriier son ordre du jour de développement et de croissance. Or, en 2012, les pays africains mobilisent à peine entre 450 à 550 milliards de dollars de recettes fiscales par an, soit une moyenne autour de 16.8 % de leur PIB en recettes fiscales, en deçà du seuil de 20 % dont les Nations Unies estiment que c'est un minimum pour réaliser les OMD (voir graphique 1). Les pays d'Afrique à revenu intermédiaire de la tranche inférieure s'en sortent un peu mieux, avec une pression fiscale moyenne (la part des recettes fiscales dans le PIB) de 19.9 % en 2012. Quant aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, ils se rapprochent du taux des pays de l'OCDE (35 %), avec une pression fiscale moyenne de 34.4 % en 2012.

Graphique 12: Recettes fiscales en Afrique Milliards USD courants



Source : Données tirées du Rapport de la BAD : Perspectives économiques en Afrique, 2017.

Les recettes tirées des ressources naturelles sous-tendent l'augmentation des recettes fiscales en Afrique. Les impôts directs sur le revenu et les taxes indirectes sur la valeur ajoutée sont en général moins volatils que les taxes sur les ressources naturelles. Celles-ci ont tendance à fluctuer au gré de l'évolution des cours des matières premières et de la demande. De nombreux pays africains à revenu intermédiaire ont d'abondantes richesses naturelles, ce qui explique la part plus importante de ces taxes dans leur gamme de prélèvements fiscaux.

Bon nombre de pays ont le plus grand mal à augmenter leurs recettes fiscales. Dans la plupart des pays africains, l'assiette fiscale est étroite, une situation à imputer, en grande partie, à la faiblesse de l'administration fiscale. Sans compter que dans la plupart des économies africaines, des pans entiers de l'activité sont difficiles à imposer, comme les petites entreprises, les exploitations agricoles et le secteur informel. L'économie informelle est un obstacle de taille à l'élargissement de l'assiette fiscale et à la collecte des impôts directs.

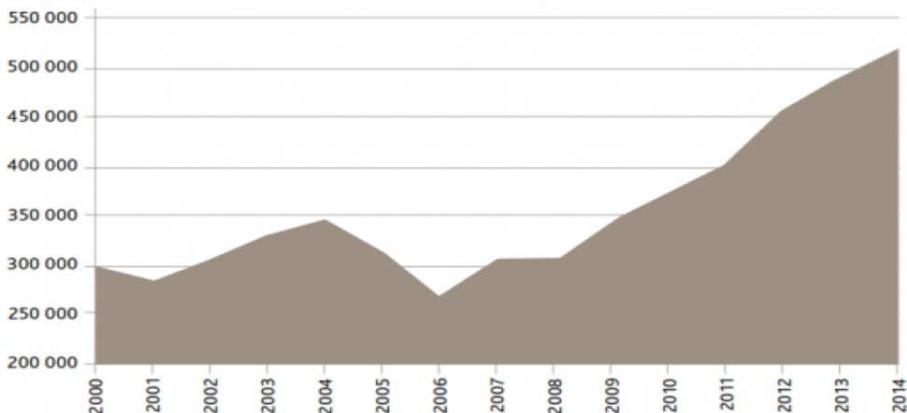
Par ailleurs, la concurrence à laquelle se livrent les pays africains pour attirer des investissements peut éroder un peu plus l'assiette fiscale. Des incitations fiscales inefficaces ne peuvent compenser la médiocrité du climat d'investissement et risquent même de fragiliser la base de revenu d'un pays en développement, en déstabilisant les ressources qui sont les vrais facteurs déclencheurs des décisions d'investissement : infrastructures, éducation et sécurité.

2. La dette extérieure risque d'atteindre le seuil de l'insoutenabilité

Pour couvrir ses besoins de financement du développement, l'Afrique devra emprunter auprès de sources intérieures et extérieures, alors même que les chocs extérieurs affaiblissent sa capacité d'endettement et son aptitude à assurer le service de la dette. La récente chute des prix des produits de base a eu des répercussions négatives sur les pays exportateurs et pourrait compromettre la viabilité de leur dette.

En 2015, le stock moyen annuel de la dette extérieure de l'Afrique s'élevait à 520 milliards de dollars (22 % du RNB) contre 303 milliards de dollars (24,2 % du RNB) en 2007-2008. Toutefois, cette tendance générale en valeur absolue ne reflète pas la hausse rapide de la dette extérieure qui a été observée dans plusieurs pays africains au cours des dernières années. En décembre 2015, 30 pays africains remplassaient les conditions requises pour bénéficier d'un allègement de leurs dettes au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale.

Graphique 14 : Dette extérieure totale de l'Afrique en millions US de dollars courants



En 2011-2013, le ratio dette extérieure/RNB était inférieur à 40 % dans la plupart des pays africains. En comparaison, pendant la même période, la moyenne de ce ratio s'établissait à 14,5 % en Asie de l'Est et dans le Pacifique, à 22,6 % en Asie du Sud, et à 23,7 % en Amérique latine et dans les Caraïbes. Pendant la même période, le stock de la dette extérieure s'élevait à 132 milliards de dollars (19,5 %

du RNB) dans les pays pauvres très endettés, contre 311 milliards de dollars (31,3 % du RNB) dans les autres pays pauvres.

En moyenne, le stock de la dette extérieure des pays africains a augmenté rapidement, soit de 10,2 % par an en 2011-2013, contre 7,8 % par an en 2006-2009. Le taux moyen de croissance annuelle de la dette extérieure de l'Afrique a dépassé 10 % dans huit pays pauvres très endettés et dans 13 autres pays pauvres.

En général, l'endettement extérieur est revenu à un niveau relativement bas dans la plupart des pays africains, en partie grâce à une forte croissance économique, à de faibles taux d'intérêt et à l'allègement global de la dette consenti à quelque 30 pays africains au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative de la dette multilatérale. En 2015, les deux initiatives avaient permis de réduire sensiblement le fardeau de la dette des pays admis à en bénéficier.

Malgré la baisse du fardeau de la dette résultant des mesures d'allègement, la viabilité de la dette à long terme demeure problématique pour de nombreux pays pauvres très endettés, le ratio d'endettement de quelques-uns d'entre eux ayant augmenté rapidement au cours des dernières années. Pour ce qui est de la dette extérieure en pourcentage du RNB, plusieurs pays africains ont connu une hausse de ce ratio,

La hausse rapide des emprunts extérieurs des pays africains est caractérisée par une bien moindre concessionnalité, et une évolution de la composition de la dette. En effet, la part de la dette concessionnelle¹⁶⁴ dans la dette extérieure totale de la plupart des pays africains diminue ; cela a été le cas dans plus de la moitié des 33 pays pauvres très endettés d'Afrique, entre 2006-2009 et 2011-2013 (fig. 2b), et dans la plupart des pays pauvres peu endettés d'Afrique.

L'augmentation des emprunts non concessionnels s'explique, en partie, par l'assouplissement des directives relatives aux limites d'endettement inscrites dans les programmes financés par le FMI. La diminution, dans la plupart des pays africains, de la dette concessionnelle au profit de la dette non concessionnelle, contractée notamment auprès de créanciers bilatéraux et commerciaux ainsi que sur les marchés obligataires internationaux, est préoccupante pour les pays à faible revenu car il est généralement plus difficile de rééchelonner la dette publique ou d'emprunter davantage auprès des banques commerciales qu'auprès de prêteurs

¹⁶⁴ Définie comme les prêts dans lesquels les dons représentent initialement 25 % ou plus du montant total

multilatéraux.

Avant 2009, peu de pays africains émettaient des obligations souveraines ; en 2010-2012, leurs émissions ont augmenté modérément, se situant entre 1,5 milliard et 2,5 milliards de dollars par an. En 2014, elles atteignaient 6,25 milliards de dollars. Le stock total des obligations souveraines internationales est passé de 1 milliard en 2008 à plus 18 milliards de dollars en 2014 (IMF, 2014).

Le service des obligations souveraines internationales est néanmoins problématique et risqué dans l'optique d'une gestion prudente de la dette, notamment en raison de l'existence de risques de taux d'intérêt et de risques de change ainsi que de la complexité des processus de restructuration de la dette

On observe aussi, une dégradation des conditions des nouveaux emprunts des pays pauvres très endettés. Le taux d'intérêt moyen sur les nouveaux emprunts extérieurs (dette publique et garantie par l'État seulement) des pays pauvres très endettés d'Afrique a également augmenté – alors qu'il est resté inférieur à la moyenne dans les pays pauvres peu endettés. Depuis une dizaine d'années, les pays africains comptent de plus en plus sur les marchés de la dette intérieure pour accroître leurs emprunts nets, dans la plupart des cas, par nécessité de compenser la diminution de la part de l'aide publique au développement dans les apports extérieurs totaux.

En 2011-2013, la part de la dette à court terme (échéance à un an ou moins) dans la dette extérieure totale est restée faible dans la plupart des pays africains. Toutefois, la part de la dette publique à long terme dans la dette extérieure totale est tombée dans 31 pays (entre 2006-2009 et 2011-2013).

II. Quelle place pour les apports extérieurs en provenance de l'Europe ?

En 2017, le total des apports extérieurs à l'Afrique devrait ressortir à 179.7 milliards USD (tableau 1). Les apports financiers extérieurs ont plus que quadruplé depuis 2000. Leur composition a progressivement évolué. Depuis dix ans, les flux financiers privés acquièrent de l'importance, puisqu'ils sont passés de 61 % du total des apports extérieurs, en 2002 (33.5 milliards USD), à 72 % en 2016 (127.6 milliards).

Tableau 14 : Apports financiers extérieurs en Afrique 2005-20017

Type d'apports	Moyenne 2005-09	Moyenne 2010-2015	2016	2017 (p)
Flux entrants d'IDE	48,7	50,9	56,5	57,5
Investissements de portefeuille	10,5	24,6	6,5	5,2
Transferts des migrants	41,7	62,1	64,6	66,2
APD (nette, tous donateurs)	42,6	52,2	50,2	50,9
Total	143,6	189,4	177,7	179,7

Source : Données d'après les Perspectives économiques en Afrique ; FMI, OCDE, Banque Mondiale

Les flux entrants d'investissements directs étrangers (IDE) devraient atteindre 57.5 milliards de dollars à fin 2017. Soucieux de réduire leur exposition aux fluctuations des cours des matières premières, de nombreux pays africains ont opéré une diversification en faveur des biens de consommation et des services, pour ne plus dépendre uniquement des ressources minières. En outre, parallèlement aux pays de l'OCDE, plus particulièrement de l'Europe, de nouveaux partenaires, en particulier originaires d'Extrême-Orient et du Moyen-Orient mais également du continent africain, constituent une source grandissante d'investissement dans des projets nouveaux en Afrique

Le niveau d'investissements de portefeuille a faibli depuis 2008. Les investisseurs ont réagi aux chocs internationaux, en pariant moins sur les actifs des pays en développement. Les prises de participation ont, elles aussi, souffert de l'atonie des cours des matières premières et de la volatilité des devises.

Les transferts des migrants, qui ont aussi plus que doublé entre 2005 et 2014, restent une source essentielle et stable d'apports financiers extérieurs pour l'Afrique. Depuis cinq ans, ils ont fortement augmenté, représentant 51 % des apports privés en 2016, contre 42 % en 2010. Moins fluctuants que l'aide au développement et les IDE, les transferts des migrants contribuent à lisser la consommation des ménages et à renforcer les réserves de change, constituant par là même un véritable filet de sécurité.

L'aide publique au développement (APD) à destination de l'Afrique a diminué en termes réels. Les apports publics internationaux constituent toujours un pilier essentiel du financement du développement, surtout pour les pays africains à faible revenu où l'APD représente plus de 50 % des flux extérieurs, mais leur part

relative s'érode. Pour 17 des 27 pays africains à faible revenu, une baisse de l'aide est attendue au moins jusqu'en 2019, scénario qui suscite des inquiétudes.

1. L'Europe recule dans l'apport en IDE qui prend une importance grandissante pour le développement de l'Afrique

En 2016, les IDE vers l'Afrique sont ressortis à 11.5 % du total des IDE dans le monde. Les IDE vers l'Afrique ont mieux résisté que ceux destinés à d'autres régions, malgré l'instabilité persistante de l'économie mondiale et les incertitudes politiques. En dépit de la morosité entourant le secteur du pétrole et du gaz et les produits miniers, les flux entrants d'IDE en Afrique semblent avoir rebondi en 2016, une évolution qui s'explique par la diversification accrue des investissements dans les services, les industries manufacturières et les projets d'infrastructure

Les IDE sont devenus une source d'investissement particulièrement cruciale pour le continent : 16 % environ de la formation brute du capital fixe, pour une moyenne mondiale de 11 %. La vigueur de la demande de pétrole, de minerais et d'autres ressources naturelles depuis quelques années sous-tend les flux d'investissement vers l'Afrique dont bénéficient avant tout, et logiquement, les pays richement dotés. En 2013, ces derniers ont représenté 95 % de l'augmentation des IDE à l'Afrique.

Bien que les pays riches en ressources minérales restent les premiers destinataires des flux d'investissements, leur part dans les IDE a reculé, au profit des pays pauvres en ressources qui gagnent progressivement du terrain. Les dix premières destinations pour les IDE en Afrique ont été (dans l'ordre) l'Égypte, le Maroc, l'Angola, le Ghana, le Mozambique, l'Éthiopie, l'Afrique du Sud, le Nigéria, la Tanzanie et le Kenya. Ensemble, ces pays ont capté 92 % des investissements étrangers, annoncés pour le continent en 2016.

Bien que le secteur extractif représente l'essentiel de ces investissements, certains pays commencent à privilégier le secteur des services et les industries manufacturières, moins fortement consommateurs de capitaux, afin de réduire leur vulnérabilité aux fluctuations des cours des matières premières¹⁶⁵. La diversification

¹⁶⁵ Les pays revoient leurs politiques pour attirer des investissements étrangers dans le secteur manufacturier. En Afrique de l'Est, des pays comme l'Éthiopie commencent également à attirer des investissements dans les industries manufacturières et les services. Cette évolution est conforme à la diversification sectorielle croissante des investissements dans des projets nouveaux en Afrique, au-delà d'un secteur primaire jusqu'ici dominant.

sectorielle des IDE vers l'Afrique s'accroît. L'indice Herfindahl de concentration sectorielle des IDE pour 39 secteurs a reculé entre 2003 et 2012, de 0.43 à 0.14. La part relative des projets dans les services financiers, les services aux entreprises et les communications a considérablement augmenté.

L'atonie de l'économie européenne et la lenteur du redressement des cours des matières premières (qui conduit les investisseurs étrangers à réduire la voilure dans les pays riches en ressources) pèsent sur les investissements européens. Les effets du Brexit et des risques géopolitiques accrus, renforcent l'incertitude et la volatilité. Il en est ainsi de la lenteur des avancées dans certains pays pour améliorer l'environnement des affaires, stabiliser les équilibres macro-économiques et atténuer l'instabilité politique.

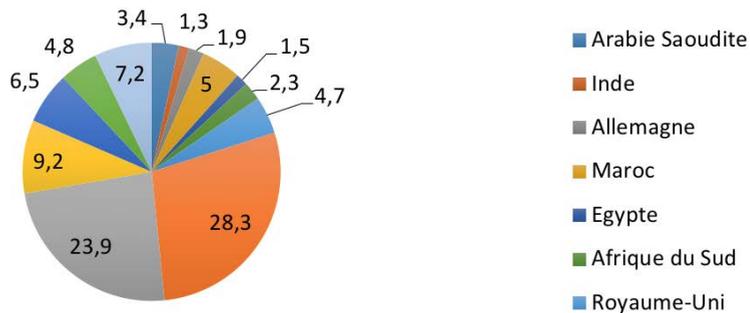
La dotation en matières premières continue de déterminer l'aptitude des entreprises européennes à se localiser dans les pays africains. Mais, d'autres facteurs s'imposent progressivement pour attirer les investissements orientés vers les marchés intérieurs: l'émergence d'une classe moyenne toujours plus nombreuse et la hausse du pouvoir d'achat modifient les comportements des consommateurs et séduisent les investisseurs en quête de nouveaux marchés. En dix ans, les consommateurs de la classe moyenne en Afrique n'ont cessé d'augmenter, pour représenter 34 % de la population du continent, soit pratiquement 350 millions de personnes (BAD, 2011).

Les économies émergentes s'imposent progressivement comme une source majeure d'investissement pour les pays africains. La part des BRICS dans le stock total d'IDE à l'Afrique est ainsi passée de 8 % en 2009 à 12 % en 2012. Hors pays de l'OCDE, la Chine détient le plus gros stock d'IDE en Afrique, devant l'Afrique du Sud et la Malaisie. La Chine continue d'augmenter ses investissements en Afrique. Tandis que l'Europe et les États-Unis d'Amérique, partenaires traditionnels du continent pour les investissements, réalisent de moins en moins d'IDE en Afrique, les économies d'Extrême-Orient et du Moyen-Orient sont de plus en plus intéressées par les projets nouveaux. La Chine, en particulier, continue d'accroître ses opérations sur le continent, malgré le ralentissement de son économie et la baisse de la demande de pétrole et de minerais.

Les investissements intra-africains connaissent une progression. Le Maroc est le premier investisseur intra-africain. Le Maroc s'affirme comme un investisseur de premier plan, avec environ 8 milliards USD d'investissements annoncés en 2015-16, signe des gains en capacités des entreprises marocaines dans les services

financiers, les télécommunications et les industries manufacturières (CNUCED, 2016c). D'un point de vue sectoriel, les investissements intra-africains sont plus diversifiés que les investissements en provenance de pays de l'OCDE : en augmentation, ils s'orientent vers des opérations moins exigeantes en capital et en technologies.

Graphique 15: Source des investissements des projets nouveaux en Afrique 2015-16



Les autres formes d'apports en capitaux privés européens sont limitées. Si les investissements de portefeuille ont gagné du terrain dans le total des investissements en Afrique depuis dix ans, la part de l'Europe dans ces flux est minime. Ces capitaux sont aussi nettement plus volatils que les autres sources de financement extérieur. Pour les pays africains toujours plus exposés à ces flux, cette instabilité peut créer un environnement d'investissement peu sûr. Alors que les places boursières africaines restent restreintes et peu liquides, certaines régions ont pris des mesures pour promouvoir des marchés régionaux de capitaux.¹⁶⁶

La couverture des émissions d'euro-obligations sur le continent a fortement décliné. Ces dernières années marquent un niveau plancher record de flux de portefeuille entrants en Afrique. La demande des investisseurs pour des rendements plus élevés a renchéri le coût d'accès aux marchés financiers extérieurs pour les gouvernements sous tension, les obligeant à reporter leurs émissions d'euro-obligations. Les prises de participation progressent encore plus lentement. Le secteur du capital-investissement pâtit de la chute des cours des produits de base et de l'instabilité des monnaies de nombreux pays d'Afrique.

¹⁶⁶ Les pays anglophones de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) envisagent la création d'une place boursière régionale. En Afrique de l'Est, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie réfléchissent à la même option. En Afrique australe, la SADC a également fait des propositions dans ce sens.

2. Les transferts des migrants : sous diverses contraintes

Les transferts des migrants restent une importante source d'apports financiers extérieurs pour l'Afrique. L'Afrique capte autour de 12 % du total des transferts des migrants dans le monde. En 2016, ils ont représenté 37 % environ du total des apports extérieurs. Depuis le milieu des années 90, ces transferts n'ont cessé d'augmenter : ils sont passés de 11 milliards de dollars, en 2000, à 64.6 milliards, en 2016. En plus d'être moins volatils que l'aide au développement et les IDE, les transferts des migrants offrent l'avantage d'augmenter quand les bénéficiaires connaissent des revers économiques.

L'importance des transferts des migrants comme source privée extérieure de financement varie grandement d'un pays à l'autre. En 2013, l'Afrique du Nord a absorbé près de la moitié de tous ces flux, soit 4.4 % du PIB régional. La proximité de l'Europe explique ce résultat. Les pays de l'OCDE envoient moins de fonds à l'Afrique – à l'inverse des pays non membres.

Globalement, le volume de transferts officiels par habitant n'a cessé d'augmenter depuis dix ans en Afrique : selon les estimations, ils sont passés de seulement 18 USD par personne, en 2003, à plus de 60 USD, en 2016, variant entre 384,7 dollars au Cap Vert et 36 dollars en Guinée Bissau (tableau 2). Cette hausse bénéficie, surtout, aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. De tels écarts peuvent traduire la diversité des profils de migrants entre pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire. Sur le plan régional, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique du Nord en sont toujours les principaux bénéficiaires: en 2016, ces deux régions ont reçu 90 % des transferts destinés au continent, le Nigéria et l'Égypte représentant respectivement 71 % et 63 % des transferts à l'Afrique de l'Ouest et à l'Afrique du Nord.

Tableau 15 : Quinze pays bénéficiaires des transferts des migrants vers l'Afrique (classés par % du PIB), 2016

Pays	% du PIB	US\$ par habitant	Milliards US\$ courants
Libéria	30,4	150,0	0,66
Comores	21,4	161,4	0,13
Gambie	21,0	91,3	0,19
Lesotho	17,7	165,3	0,32
Sénégal	13,2	127,4	1,96
Cap Vert	12,1	384,7	0,20
Togo	10,0	60,3	0,45
Maroc	6,8	209,9	7,10
Mali	6,6	55,6	0,94
Egypte	5,7	204,9	18,66
Guinée-Bissau	5,6	36,3	0,07
Sao Tomé-et-Principe	5,5	93,5	0,02
Ghana	5,0	78,1	2,15
Nigéria	4,8	108,9	20,00
Tunisie	4,8	180,0	2,02

Source : FMI, Banque Mondiale

La part des transferts officiels en provenance des pays de l'OCDE s'est établie à 55 %, en 2012. Les migrants installés en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis d'Amérique représentent la moitié du total des envois à l'Afrique, en provenance des pays de l'OCDE. Les pays du Moyen-Orient sont à l'origine de la forte augmentation des transferts des migrants ces dernières années. L'Arabie saoudite est le premier pays d'origine pour la région du Moyen-Orient et le second toutes régions confondues.

Les prévisions à moyen terme tablent sur la stabilité des transferts des migrants vers l'Afrique. Le ralentissement économique dans l'UE et le durcissement des politiques migratoires dans les pays développés pourraient contrarier cette évolution. De fait, même si la croissance économique mondiale s'améliore, il faut s'attendre à un ralentissement, dans la zone euro par exemple (qui représente 72.5 % du PIB de l'UE).

La conjoncture dans les pays d'accueil pourrait infléchir ces perspectives de stabilité des transferts. Les migrants installés en Europe, d'où provient un tiers

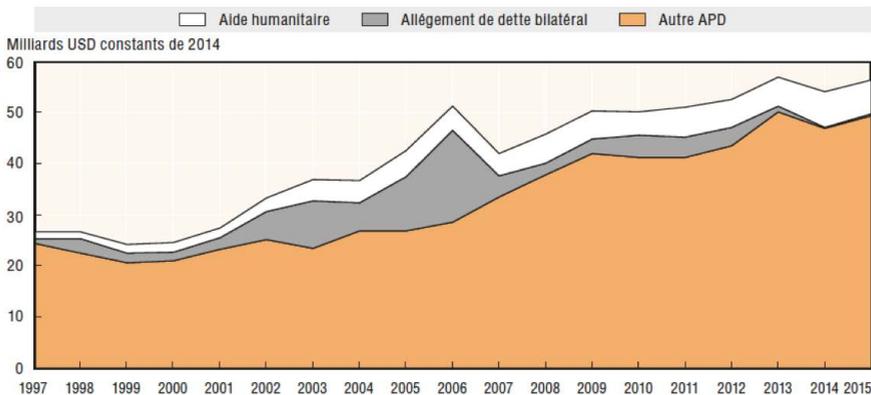
de tous les transferts destinés à l'Afrique, risquent de subir les contrecoups d'une croissance qui tarde à se concrétiser. En Espagne et en Italie par exemple, le taux de chômage des migrants continue d'augmenter. Ces deux pays assurent environ un quart du total des envois de fonds à l'Afrique par des migrants installés dans l'Union européenne (UE).

La résurgence de plusieurs foyers de tension, notamment en Libye et en Syrie, et la « crise des migrants », dans les pays occidentaux en général et en Europe en particulier, ont entraîné un durcissement des politiques migratoires – une évolution qui pourrait peser à moyen terme sur les perspectives positives de transferts des migrants vers l'Afrique.

3. L'aide publique au développement: le coût des réfugiés

Contrairement au recul général observé, les versements nets d'APD à destination de l'Afrique ont progressé. Les donateurs non membres du CAD/OCDE et les organisations multilatérales sont à l'origine de cette faible augmentation, qui a compensé le recul de l'APD nominale à l'Afrique des pays du CAD/OCDE¹⁶⁷. L'APD à l'Afrique en 2016 est ressortie à 45 milliards de dollars. Son évolution traduit l'augmentation des dépenses consacrées au coût des réfugiés dans les pays donateurs, considérées comme une forme d'APD, liée à la hausse spectaculaire du nombre de demandeurs d'asile¹⁶⁸.

Graphique 16: Evolution de l'Aide en Afrique



Source : OCDE (2017).

¹⁶⁷ En 2012, la Turquie a pratiquement triplé son APD à l'Afrique, représentant 65 % de la contribution totale de ces pays non membres.

¹⁶⁸ Si l'on exclut ces coûts, l'APD nette a tout de même progressé de 1.3 % en termes réels (OCDE, 2017).

Les pays membres du CAD/OCDE restent les principaux pourvoyeurs d'APD à l'Afrique : sur la période 2007-2012, ils ont représenté en moyenne 61 % de l'APD totale, contre 37.6 % pour les institutions multilatérales et 1.5 % pour les pays non membres du CAD. L'aide des pays membres du CAD, a atteint en moyenne 0.30 % du RNB, encore loin de l'objectif de 0.7 %. Globalement, les données reflètent une hausse en termes réels de l'aide bilatérale des pays du CAD aux pays les moins développés, Parmi les pays du CAD, les principaux donateurs sont les États-Unis d'Amérique (9.3 milliards), devant le Royaume-Uni (4.2 milliards), l'Allemagne (3 milliards) et la France (2.3 milliards).

Les principaux donateurs ont maintenu leurs contributions respectives à l'APD à l'Afrique depuis les cinq dernières années. Le Royaume-Uni et la France sont les plus gros donateurs d'APD bilatérale à l'Afrique, en valeur absolue. Leur part dans le total de l'APD des pays membres du CAD a augmenté de 45% à 55%, entre 2007 et 2012. Dans 19 pays donateurs sur les 27 que compte le CAD, l'APD à l'Afrique est en baisse, la plus marquée concernant l'Italie et l'Espagne. En France, le niveau de l'APD a baissé lui aussi. Entre 2000 et 2013, la Chine aurait fourni pratiquement 100 milliards USD d'aide publique à l'Afrique, sous différentes formes. L'essentiel de cette aide à conditions de faveur aurait concerné le développement des infrastructures, y compris les projets de transport et de communication.

L'aide multilatérale a progressé à 19.6 milliards de dollars, les principaux contributeurs étant l'Association internationale de développement (IDA, 6.2 milliards), les institutions de l'UE (5.2 milliards), le Fonds mondial (2.2 milliards) et la Banque africaine de développement (BAfD, 2.2 milliards).

Selon les prévisions, l'aide-pays programmable (APP) à l'Afrique devrait rester stable jusqu'en 2019. Seulement 21 pays africains bénéficieront d'une augmentation de l'aide en 2019 par rapport à 2015. Pour 31 pays d'Afrique subsaharienne, le niveau d'APP en 2019 sera inférieur à celui de 2015. L'APP diminuera notamment dans 17 des 27 pays à faible revenu entre 2015 et 2019. Cette évolution est préoccupante, dans la mesure où pour la plupart des pays à faible revenu, les apports d'aide constituent toujours une part importante des flux financiers extérieurs (51 % en 2015-16). Quant à l'aide par habitant, elle devrait diminuer encore plus vite, étant donné le rythme d'accroissement démographique sur le continent : en Afrique subsaharienne, l'APP par habitant devrait retomber à 31.1 dollars en 2019, contre 35 dollars en 2015.

Du côté des donneurs, l'austérité budgétaire qui sévit en Europe a conduit certains pays à revoir leurs engagements et leurs cibles à la baisse. Les coupes les plus sévères ont été observées en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne – les pays les plus touchés par la crise dans la Zone euro. De sorte que l'APD des 28 pays membres de l'UE ne devrait s'établir en 2015 qu'à 0.43 % du RNB (UE, 2013) – un niveau inférieur à celui atteint en 2012 et en deçà de pratiquement 40 % du ratio cible APD/RNB de 0.7 %. Pour atteindre cet objectif de 0.7 %, l'UE devrait quasiment doubler son APD nominale actuelle d'ici 2015. Selon ses estimations (UE, 2013), le repli de l'APD risque fort de se prolonger au-delà de 2015.

III. Qu'apporte le partenariat stratégique?

L'objectif stratégique du partenariat Afrique-UE consiste à stimuler la croissance économique qui permet de réduire la pauvreté, à créer des emplois décents. Parmi ses finalités économiques, figurent le soutien au développement du secteur privé, des petites et moyennes entreprises, la mise en place de conditions favorables et d'environnements propices aux TIC, ainsi qu'une aide au processus d'intégration continentale, notamment par le développement accéléré des infrastructures, l'énergie, l'industrialisation et les investissements.

1. Des domaines de coopération focalisés sur les ressources durables

Les principaux domaines de coopération économique se focalisent sur les ressources durables, l'énergie et les infrastructures : une gestion durable et efficace des ressources en eau, en renforçant les institutions et les préparatifs liés aux investissements dans les infrastructures hydrauliques à usages multiples; transformation de l'agriculture et son développement pour créer des perspectives, des emplois et des opportunités de revenus pour les petits exploitants, notamment pour les jeunes et les femmes issus des zones rurales, et la création d'emplois tout au long des chaînes de valeur agricoles, en développant l'agro-industrie et les activités apportant de la valeur ajoutée.

L'UE a engagé plus de 2 milliards d'euros pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'agriculture durable en Afrique. L'agriculture durable a été considérée comme le secteur prioritaire. Le soutien continental et régional à l'agriculture s'est fait par le biais de différents programmes agricoles et de sécurité

alimentaire. L'UE soutient le secteur de l'élevage durable par des programmes de renforcement des capacités des parties prenantes du secteur de l'élevage aux niveaux national, régional et continental. Une « feuille de route vers un partenariat UE-Afrique en matière de recherche et d'innovation conjointement financé et centré sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'agriculture durable » a été adoptée¹⁶⁹.

Un bref récapitulatif des engagements de l'UE montre que des efforts ont été réalisés dans le cadre du partenariat Afrique-UE. Il en est ainsi pour l'énergie (PAEE, mis en place en 2007). Le PAEE est un cadre à long terme pour le dialogue stratégique entre l'Afrique et l'UE destiné au partage de connaissances, à la mise en place des priorités politiques et au développement de programmes communs sur les principaux défis et questions liés à l'énergie.

Associant des prêts à long terme et des subventions, le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures créé en 2007 a accordé plus de 110 subventions à des projets d'infrastructure, pour un montant total de plus de 8,5 milliards d'euros. La nouvelle Facilité d'investissement pour l'Afrique étend son mandat afin de répondre aux besoins de développement de l'agriculture et du secteur privé, en particulier les PME.

L'initiative de financement *ElectriFi* a été lancée en 2015 (durant la COP21), pour soutenir les investissements en matière d'électrification qui mèneront à de nouvelles et meilleures connexions et qui favoriseront la flexibilité.

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

Un programme de 7 millions d'euros, « le Programme UE-Afrique de soutien aux infrastructures » a été lancé en 2014 pour contribuer à la mise en œuvre efficace du programme JAES 2014-2017, relatif aux infrastructures dans les domaines de

¹⁶⁹ Lors de la 3^{ème} réunion des hauts fonctionnaires du DPHN UE-Afrique, qui s'est tenue à Addis-Abeba en avril 2016

l'énergie, de l'eau, des transports et des TIC. Ses objectifs spécifiques consistent à garantir une coordination horizontale et sectorielle dans ce domaine, en adoptant un seul point de départ.

L'UE contribue à hauteur de 8 millions d'euros à la troisième étape du Programme de politiques de transport en Afrique (SSATP), qui consiste en un partenariat international qui comprend notamment 40 pays africains, 8 Communautés économiques régionales, la Commission de l'Union africaine et des organisations du secteur public et privé. Géré par la Banque mondiale, le programme soutient les politiques des pays africains et les stratégies destinées à promouvoir le transport durable.

Les forums des affaires UE-Afrique (EABF), qui ont été organisés entre 2006 et 2014, ont formulé les points de vue des entreprises aux dirigeants européens et africains sur les questions essentielles relatives aux relations des deux continents¹⁷⁰.

Ils ont souligné le décalage entre les intentions et la mise en œuvre. Que ce soit au niveau global de la coopération stratégique ou des volets sectoriels, la mobilisation des ressources européennes est restée très en deça des ambitions annoncées.

2. Les nouveaux instruments de financement

Dans la perspective du Sommet d'Abidjan, l'Union Européenne a défini sa vision d'approfondissement de la stratégie de partenariat. Le second volet de la communication, produit à cet effet, des propositions concrètes pour soutenir les investissements responsables et durables, notamment au moyen du plan d'investissement extérieur qui devrait mobiliser jusqu'à 44 milliards d'euros d'investissements privés. D'autres propositions concernent la coopération dans les domaines des énergies renouvelables, de l'agriculture, de l'agro-industrie et de l'économie bleue ainsi que du développement des connaissances et des compétences. La Commission propose aussi de lancer une facilité en faveur de la jeunesse africaine, qui étendra le champ d'application du programme Erasmus+, ou de soutenir les innovations numériques en Afrique. La Commission a également défini son approche Digital4Development, exposant des pistes sur la manière de promouvoir les technologies de l'information et de la communication dans les pays en développement et d'intégrer la numérisation dans la politique de développement de l'UE.

¹⁷⁰ Le Forum des affaires UE-Afrique (EABF) fait partie intégrante de la Stratégie conjointe Afrique-UE (JAES). Les Ateliers de suivi des EABF ont eu lieu en Afrique (Nairobi, Addis-Abeba) et en Europe (Bruxelles).

Le nouveau plan d'investissement extérieur européen (PIE) vise à encourager l'investissement en Afrique et dans les pays du Voisinage de l'UE pour renforcer ses partenariats et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. Le plan d'investissement extérieur européen repose sur trois piliers complémentaires:

- la mobilisation de l'investissement par la combinaison de dispositifs d'investissement existants avec une nouvelle garantie du Fonds européen pour le développement durable (FEDD). Ce fonds réunira deux plateformes d'investissement régionales pour l'Afrique et les pays du voisinage;
- le renforcement de l'assistance technique pour l'environnement politique plus général, afin d'assister les pouvoirs publics et les entreprises dans les pays partenaires. L'objectif est de les aider à mieux préparer et promouvoir des projets et à attirer davantage d'investissements;
- l'amélioration du climat des affaires en général, par la promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et la suppression des obstacles à l'investissement et des distorsions de marché.

Le nouveau plan d'investissement extérieur (PIE) est destiné à stimuler les investissements en Afrique et dans les pays voisins de l'Union européenne (UE), à renforcer les partenariats et à contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations Unies. Il prévoit le recours à des garanties innovantes et à d'autres instruments analogues pour encourager l'investissement privé,

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

- **L'initiative de l'Afrique sur les énergies renouvelables (IAER)** est un effort significatif dirigé et pris en main par l'Afrique pour accélérer et augmenter la domestication de l'énorme potentiel des énergies renouvelables du continent. Sous mandat de l'Union Africaine, l'initiative se donne pour objectif d'atteindre au moins 10 GW de capacité nouvelle et additionnelle de production d'énergie à partir de sources d'énergies renouvelables d'ici 2020, et de mobiliser le potentiel africain pour produire au moins 300 GW d'ici 2030.
- **Le Fonds fiduciaire du partenariat EU – Afrique en faveur des infrastructures** : L'AFD a, dès son lancement, contribué à la constitution du

fonds fiduciaire européen, aux côtés de onze autres partenaires européens. Initié en 2006, ce fonds, destiné à promouvoir le financement des projets d'intérêt régional en Afrique, constitue un cas innovant de coopération entre acteurs européens : Banque européenne d'investissement (BEI), États membres, agences bilatérales et Commission européenne.

- **Facilité d'Investissement du Voisinage (FIV) :** Dans le cadre du nouvel instrument de voisinage, une "facilité d'investissement du voisinage" (FIV), a été mise en place à la fin de 2007 pour permettre aux pays concernés l'accès aux moyens financiers nécessaires à la réalisation d'infrastructures lourdes dans les secteurs sociaux, du transport, de l'énergie et de l'environnement
- **La facilité d'investissement** L'UE prévoit les priorités suivantes: une concentration accrue sur l'investissement dans les moteurs d'une croissance économique inclusive et durable, qui constitue l'ossature des efforts de réduction de la pauvreté; et un accroissement de la part de l'aide fournie par l'UE au titre d'instruments financiers novateurs, notamment dans le cadre de mécanismes permettant de combiner subventions et prêts

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

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

Toujours est-il que les opportunités qu'offre le marché africain sont inconnues par de nombreuses sociétés européennes; les secteurs privés d'Afrique et de l'UE

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

L’emploi, la prospérité et la paix sur les deux continents requièrent plus d’efforts envers l’inclusion de la jeunesse et des appuis financiers à leurs initiatives conjointes ; Créer une facilité Afrique-UE pour la jeunesse pour s’attaquer aux défis communs et considérer la possibilité d’élaborer un programme conjoint de jeunes volontaires, qui aideront les jeunes à approfondir leur compréhension mutuelle, à exploiter les opportunités et à renforcer leurs relations ; Accroître les possibilités de mobilité et d’échange; Mettre en œuvre un plus grand nombre de programmes consacrés à l’entrepreneuriat sur les deux continents.

Conclusion

Les besoins de financement sont donc immenses. Comment ces besoins seront-ils comblés? L'Afrique bénéficie de trois principales sources de financement externe : l'aide publique au développement, l'investissement privé et les transferts des migrants. Pour des montants sensiblement équivalents, soit de 40 à 50 milliards de dollars par an. Au total, elles représentent 7 à 8% du PIB consolidé de l'Afrique subsaharienne. L'aide publique augmente peu, en raison des contraintes qui pèsent sur les finances publiques des pays donateurs : ralentissement de leur croissance, creusement des déficits. Elle ne peut jouer un rôle de catalyseur pour mobiliser les fonds privés en faveur du développement durable. Le défi est de mettre en place de nouveaux instruments, tels que les instruments mixtes, les titres de créance et les capitaux propres ainsi que d'autres formes de financement innovantes particulier dans les infrastructures de transport et d'énergie.

Aujourd'hui, un processus d'endogénéisation financière est en cours, pas seulement dans les économies rentières, mais également dans d'autres, hormis les plus fragiles. Cette tendance est fructueuse, car l'Afrique ne pourra pas répondre à ses besoins de financement en infrastructures et en services sociaux exclusivement par l'intermédiaire de l'aide extérieure et par le financement sur les marchés internationaux. Rien ne saura remplacer l'effort d'accumulation sur la base de l'épargne intérieure.

Les interventions traditionnelles des bailleurs de fonds sont insuffisantes pour combler le gap. Les investissements publics ne suffiront pas à financer et réaliser les projets identifiés. Le secteur bancaire ne dispose pas d'outils suffisants pour gérer les risques et la liquidité. Les marchés financiers classiques sont limités : les marchés boursiers manquent encore d'envergure. La mobilisation des ressources passe par la recherche de modalités innovantes ; ressources longues pour des investissements longs, financements mixtes qui combinent des financements concessionnels des bailleurs avec les fonds publics ou privés ; capital-investissement avec l'appui d'investisseurs de référence pour soutenir le développement de fonds spécialisés y compris par le biais de la gestion d'actifs

Le FMI a montré que la « frontière fiscale » n'est pas encore atteinte¹⁷¹. Selon ce critère, les pays de l'Afrique subsaharienne pourraient en moyenne augmenter

¹⁷¹ La frontière est définie par le niveau supérieur de recettes fiscales mobilisables pour un niveau de développement économique et institutionnel donné.

ses recettes fiscales de 3 à 6% supplémentaires. Les réformes fiscales sont à l'ordre du jour dans plusieurs Etats, mais la fiscalisation du secteur rural est un sujet à débat (atomisation des exploitations, statut foncier imprécis, droit coutumier) ; l'imposition du secteur informel urbain est entamée mais ses activités sont très disparates et mal connues et n'ont pas d'obligations comptables et déclaratives

Le Maroc peut travailler à l'amélioration du financement des projets en coopération avec des fonds souverains régionaux (notamment des pays du Golfe). Il peut promouvoir ainsi la participation du secteur privé dans les infrastructures en Afrique, en s'impliquant par le biais de PPP dans des programmes nationaux de pays comme le Ghana, le Kenya et le Nigéria qui connaissent aujourd'hui des avancées positives dans ce domaine. Enfin, compte tenu de la portée et de la nature de ces investissements transfrontières structurants, le développement d'approches conjointes avec les groupements régionaux africains peut se révéler d'une grande opportunité. L'UEMOA a défini une feuille de route pour développer le financement de projets à portée régionale et capacités conjointes. Les autres groupements (CEMAC, CEDEAO, SADC) souhaitent aussi renforcer les capacités de leurs pays membres en matière de PPP. Se positionner sur ce créneau de l'intégration régionale peut être non seulement un catalyseur de projets mais un vecteur d'influence dans des aires régionales.

Bibliographie

African Center for Economic Transformation. Africa Transformation Report. Growth with depth. 2014.

BAfD/OCDE/PNUD (2013), Perspectives Economiques en Afrique. 2013. Transformation structurelle et ressources naturelles.

BAfD/OCDE/PNUD (2014), Perspectives Economiques en Afrique. 2014. Les chaînes de valeur mondiales et l'industrialisation de l'Afrique.

BAfD/OCDE/PNUD (2015), Perspectives Economiques en Afrique. 2015. Développement territorial et inclusion spatiale.

BAfD/OCDE/PNUD (2016), Perspectives Economiques en Afrique. 2016. Villes durables et transformations structurelles

BAfD/OCDE/PNUD (2017), Perspectives Economiques en Afrique. 2017. Entreprenariat et industrialisation.

Banque mondiale (2016a). Africa's Pulse : Une analyse des enjeux façonnant l'avenir économique de l'Afrique, Volume 14, Banque mondiale, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25097>

Banque mondiale (2016b), "Migration and remittances data", Banque mondiale, Washington, DC, www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittancesdata.

CNUCED (2016b), Rapport sur l'investissement dans le monde, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, New York et Genève, <http://www.worldinvestmentreport.org/fr/rapport-sur-linvestissement-dans-le-monde-2016/>

CNUCED (2016d), Economic Development in Africa. Report 2016. Debt dynamics and development finance in Africa.

CNUCED (2016e), Manuel des statistiques. 2016.

CESPI : Centro Stud di Politica Internazionale et aii : International Finance for Development in Africa. Trade, Investment, Debt, Aid, and Remittances. Report March 2009 Edition

Commission européenne (2016c) - Communiqué de presse L'état de l'Union 2016: Plan d'Investissement Externe de l'UE. Strasbourg, le 14 septembre 2016.

Commission européenne (2016d). Action document for the creation of the Africa Investment Platform.

European Commission : Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions and the European Investment Bank : Strengthening European Investments for jobs and growth: Towards a second phase of the European Fund for Strategic Investments and a new European External Investment Plan. Brussels, 14.9.2016 COM(2016) 581 final

FDi Markets (2016), The Africa Investment Report 2015, Londres, www.fDiIntelligence.com/AfricaInvestmentReport.

FMI (2015), Etudes économiques et finances. Perspectives économiques régionales. Afrique subsaharienne : Faire face à un environnement qui se dégrade. Octobre 2015, p 1-136

FMI (2016b), « Afrique subsaharienne : une croissance à plusieurs vitesses », Perspectives économiques régionales, Fonds monétaire international, Washington, DC, www.imf.org/external/french/pubs/ft/reo/2016/afr/sreo1016f.pdf.

Groupe Banque Africaine de Développement. Commission Union Africaine. Commission Economique pour l'Afrique. Annuaire Statistique pour l'Afrique. 2016

Groupe Banque Africaine de Développement (2015). Rapport sur le développement de l'Afrique. Croissance, pauvreté et inégalités : lever les obstacles au développement durable. 2015

Groupe Banque Africaine de Développement, Fond Africain de Développement, World Economic Forum (2015), Rapport sur la compétitivité en Afrique 2015.

Groupe Banque Mondiale, Société Financière Internationale (2016). Nouveaux horizons dans la finance africaine : Réduire le risque et mobiliser les financements à une échelle nouvelle. 2016, p1-32

Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique. Quelques réflexions sur les priorités de l'Afrique en matière de financement du développement. Note ECA/16/107 ; Note d'orientation de la CEA.

OCDE (2016), CAD, Projections et perspectives mondiales de l'aide (site web), <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/previsibilitedelaide.htm>

OCDE/ATAF/AUC (2016), Statistiques des recettes publiques en Afrique, Éditions de l'OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253308-en-fr>

Paulais T. (2012), Le besoin de financement des collectivités territoriales en Afrique. Une estimation et des orientations. Africités. 2012

Roethlisberger C, Davis J (2017), Besoins de financement et viabilité de la dette en Afrique. International Centre for trade and sustainable development. Africa Passerelles. Vo 18, no1.

Schmidt-Traub G (2015), Investment needs to achieve the sustainable Development Goals – understanding the billions and trillions. Document de travail du sustainable Development solution. Network. Version 2. 2015

Schwab K, Solar-i-Martin X (2017). The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2016-2017.

Viren F (2008). Africa infrastructure country diagnostic. Overhauling the engine of growth infrastructure in Africa. Septembre 2008. Draft

World Economic Report. (2017), The inclusive growth and development Report. January, 2017.

CHAPITRE 7 :

Urbanisation, sécurité alimentaire et coopération UE-Afrique

Omar Aloui

Introduction

La plupart des pays de l'Afrique ont connu une croissance économique annuelle dépassant parfois les 5% au cours de la période 2000-2015¹⁷². Ceci a fait souffler un vent d'optimisme, aux antipodes de l'afro pessimisme qui alimentait les débats au cours des décennies 80 et 90, marquées par une stagnation économique dans la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne (ASS), résultat de la mauvaise gouvernance, une dette extérieure insoutenable¹⁷³, de nombreux conflits militaires, etc.

Néanmoins, le contexte économique général actuel connaît un tournant moins favorable, avec une croissance à la baisse, conséquence directe de la baisse des prix des matières premières (pétrole, minerais, produits agricoles, etc.) enregistrée après les pics de la fin des années 2000.

Ainsi, l'activité économique a fortement ralenti en Afrique subsaharienne en 2016 pour atteindre une croissance de l'ordre de 1,3%, son niveau le plus bas depuis plus de deux décennies (World Bank, 2017)¹⁷⁴. Toutefois, une reprise de

172 Des éléments externes favorables, notamment les prix élevés des matières premières (en raison de la forte demande internationale) et la disponibilité de capitaux d'investissement en quête de nouvelles opportunités au niveau mondial, ont joué un rôle essentiel. Au niveau des marchés intérieurs, l'amélioration des grandeurs macroéconomiques (notamment la réduction des dettes extérieures ainsi que des déficits des balances courantes et des déficits budgétaires), tout comme la baisse du nombre de conflits et l'amélioration de la gouvernance politique et économique, ont été les principaux moteurs de cette croissance (Lonel Zamfir.(2016). La croissance économique de l'Afrique : décollage ou ralentissement. Service de Recherche du Parlement Européen).

173 Le service de la dette publique extérieure, qui s'élevait en moyenne à environ 5% du montant des exportations de biens et de services de l'Afrique subsaharienne en 1970, passe à 10,9%, en 1980, et 19,3%, en 1990 (Afrique du Sud non comprise); dans le même temps, en Algérie, par exemple, cette proportion s'élevait respectivement de 9,2% à 27,1% et 59,4%.

174 La baisse du cours des hydrocarbures et du secteur minier a fortement fragilisé les locomotives du continent, à savoir, l'Afrique du Sud, le Nigéria et l'Angola. « La baisse de la production de pétrole a freiné la croissance économique en Angola. Au Nigeria, le produit intérieur brut (PIB) s'est contracté de 1,5% dans un

l'activité économique a eu lieu en 2017, avec une croissance estimée légèrement au-dessus de la croissance démographique. Ce dernier reste encore un défi majeur pour le continent, qui devrait compter à l'horizon 2060, environ 2,8 milliards d'habitants - dont plus de la moitié aura moins de 25 ans - sur une population mondiale de 10 milliards d'individus¹⁷⁵.

L'Union européenne reste un partenaire économique majeur du continent. Bien qu'ils progressent moins rapidement, comparés au commerce avec la Chine, les échanges commerciaux entre l'UE et l'Afrique demeurent à un niveau appréciable. En effet, le volume des échanges entre les pays d'Afrique et l'Union européenne était de 359 milliards USD en 2013¹⁷⁶. L'UE compte également pour les deux tiers des investissements directs étrangers.

La coopération entre l'Union européenne et l'Afrique Sub-Saharienne est régie par l'Accord de Cotonou et la Stratégie Commune UE-Afrique, qui comprennent tous deux une dimension politique, économique et une dimension relative au développement.

Le premier (signé en 2000 à Cotonou) est le cadre général dans lequel s'inscrivent les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Avec le rapprochement entre les pays émergents, avec la Chine en tête, et l'Afrique, l'UE voyait à travers cet accord l'opportunité de protéger ses acquis, contenir l'expansion chinoise sur le Continent et proposer un nouveau cadre (avec un accent particulier sur le commerce) qui régira à l'avenir les relations entre les deux partenaires. La Convention de Cotonou a prévu la signature d'accords de partenariat économique (APE) et la mise en place de zones de libre-échange à l'horizon 2020. Cependant, les négociations vont se révéler difficiles et complexes. Ce qui se soldera par des accords intérimaires individuels entre certains pays de l'Afrique (Ghana, Côte d'Ivoire, Nigéria, Cameroun, îles Maurice, etc.) et l'UE.

En 2007, au Sommet de Lisbonne, la stratégie commune UE-Afrique¹⁷⁷ sera

contexte de resserrement des liquidités, de retard dans la mise en œuvre du budget et d'attaques militantes contre les oléoducs. La croissance en Afrique du Sud s'est affaiblie à 0,3%, reflétant les contractions dans les secteurs minier et manufacturiers et les effets de la sécheresse sur l'agriculture. » (World Bank. 2017. Africa's Pulse : An analysis of issues shaping Africa's economic future)

175 Canning, David, Sangeeta Raja, and Abdo S. Yazbeck, eds. 2015. Africa's Demographic Transition: Dividend or Disaster? Africa Development Forum series. Washington, DC: World Bank.

176 Flé Doumbia. (2013). L'Union européenne et l'Afrique (le G80)- La photographie du commerce, exportateurs & importateurs, les locomotives » Edition de décembre 2014.

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

adoptée pour « servir de filière officielle pour les relations entre l'UE et les pays africains, en dépassant la relation traditionnelle entre les bailleurs de fonds et l'Afrique »¹⁷⁸. Elle est mise en œuvre par l'intermédiaire de plans d'action successifs. Le quatrième Sommet UE-Afrique, en 2014 à Bruxelles, verra l'adoption de la feuille de route de la stratégie Commune pour la période 2014-2017. Le Sommet d'Abidjan est donc le moment de faire le bilan de cette coopération, sur la période 2014-2017, en jetant un regard sur les progrès réalisés, de saisir les nouvelles opportunités de coopération et d'élargir leurs liens politiques, économiques, financiers et commerciaux.

Le présent chapitre se propose de "revisiter" le bilan de la coopération entre l'UE et l'Afrique, dans le secteur agricole et alimentaire et de formuler, sur cette base, des pistes pour une mise à jour des programmes de coopération autour des enjeux communs de développement durable de l'alimentation des populations urbaines, en particulier.

Il est organisé en quatre points :

- Une analyse sommaire des programmes de coopération mis en œuvre en Afrique, de leurs succès et de leurs échecs, selon une approche en termes de "gouvernance des filières agricoles".
- Une description des dynamiques de "transformation structurelle" qui déplacent les enjeux de sécurité alimentaire vers les villes et leur approvisionnement.
- Une analyse de la "coexistence concurrentielle" entre les trois principaux canaux d'approvisionnement urbain, en particulier entre le canal représenté par les multinationales installées dans les grandes métropoles, le canal des importations en provenance du Nord et le canal des filières locales et de proximité. Cette analyse met en exergue les rapports de force existants et les effets externes associés à chaque modèle d'approvisionnement.
- Une argumentation en faveur d'une intégration du canal des filières locales et de proximité dans les programmes de coopération en matière agricole et de sécurité alimentaire.

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

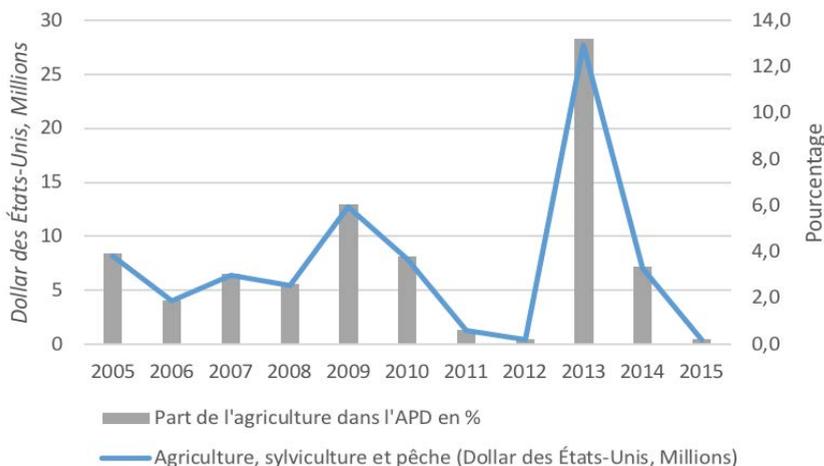
Bilan des programmes de coopération

La place du secteur agricole dans les programmes de coopération a connu plusieurs phases. Au lendemain des indépendances et sous l'autorité intellectuelle donnée par le modèle dualiste de

A Lewis, il s'est agi essentiellement de faire gagner des devises par les exportations agricoles pour les mettre au service du secteur industriel. Cette orientation a prévalu jusqu'aux années 80, période au cours de laquelle le secteur a été analysé comme peu rentable, compte tenu de la baisse tendancielle des prix relatifs agricoles. Par ailleurs, l'intérêt pour le secteur agricole a baissé au cours de la même période en raison de la place croissante des revenus non agricoles dans les revenus ruraux, ce qui a donné lieu à la génération des programmes axés sur le développement rural.

Il faut attendre la crise alimentaire de 2008, pour voir une recrudescence de l'intérêt des acteurs au développement de la production agricole. Cet intérêt a été aussi soutenu intellectuellement par les études mettant en évidence la contribution positive de la croissance agricole à la réduction de la pauvreté (voir World Development Report de la Banque Mondiale de 2008).

Graphique 17: APD dans le secteur de l'agriculture en Afrique subsaharienne¹⁷⁹



Source : OECD. Stats (2017)

¹⁷⁹ Statistiques portant sur le financement issu des pays membres du comité d'aide au développement (CAD)

La coopération entre l'Union européenne et l'Afrique en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire remonte à la période postindépendance avec les conventions de Yaoundé (1963 et 1965) entre la CEE et les pays ACP. Puis, plus tard avec les accords de Lomé (1975)¹⁸⁰ et l'accord de Cotonou (2000), qui fixent le cadre global de la coopération entre les parties. Cette coopération a été traditionnellement axée sur deux secteurs :

- les secteurs "exportateurs" (pourvoyeurs de devises) permettant l'approvisionnement des industries européennes (café, cacao et coton, notamment)
- et, sur les secteurs "vivriers", en vue d'augmenter et de sécuriser la production des produits de base en milieu rural, notamment le riz.

Une évaluation complète de cette expérience dépasse largement le cadre de cet article.

Comme raccourci méthodologique, nous avons adopté le concept de "gouvernance des filières agricoles" tel que développé par Gereffi (2010) pour synthétiser les facteurs explicatifs des succès et des échecs de ces programmes de coopération.

Ce concept permet d'appréhender les diverses étapes qui relient les producteurs et les consommateurs, et d'établir les rapports de force qui s'exercent entre l'amont et l'aval et qui déterminent en dernier ressort le partage de la valeur ajoutée.

¹⁸⁰ Il faut signaler que l'accord de Lomé a été révisé 4 fois (1980, 1985, 1990, 1995) entre 1975 et 2000 (année de signature de l'accord de Cotonou).

Encadré 1 : Chaînes pilotées par les acheteurs (CPA) et par les producteurs (CPP)

L'un des principaux débats qui continuent de traverser le champ des recherches sur les chaînes globales concerne leur mode de gouvernance. La distinction établie par Gereffi (1994) entre chaînes pilotées par les producteurs et par les acheteurs est très fréquemment citée dans cette littérature. Les chaînes pilotées par les producteurs (CPP) sont caractéristiques des industries intensives en capital dans lesquelles de puissants fabricants contrôlent, et souvent possèdent, plusieurs niveaux de fournisseurs (par exemple, les fabricants de moteurs automobiles). Les chaînes pilotées par les acheteurs (CPA) font référence aux secteurs – l'habillement étant ici un cas classique – dans lesquels des réseaux lointains de sous-traitance sont gérés de plus ou moins près par des distributeurs, « marketeurs » et autres « intermédiaires » (Spulber, 1996) qui ne fabriquent généralement que peu ou aucun des produits vendus sous leurs propres marques. La propriété est ainsi plus souvent associée au contrôle du processus de production dans les CPP que dans les CPA. Dans ces dernières, les liens non capitalistiques entre firmes pilotes et fournisseurs de premier rang, et entre ces fournisseurs et plusieurs niveaux consécutifs de sous-traitants, sont plus fréquents que l'intégration verticale ou les transactions de marché.

Source : Bair, J. Les cadres d'analyse des chaînes globales : Généalogie et discussion

Coopération et filières d'exportation

Les conventions successives – en particulier ceux des décennies 70 et 80- ont été très favorables au développement des filières d'exportation. Les régimes STABEX¹⁸¹ et SYSMIN¹⁸² contenus respectivement dans l'accord de Lomé I (1975) et Lomé II (1979) ont, en grande partie, orienté les investissements vers les produits soumis à ces régimes. Ce qui entraîna une spécialisation à outrance des pays (arachide au Sénégal et au Nigéria, le coton au Tchad, Bénin et au Burkina

¹⁸¹ Mécanisme de stabilisation des recettes d'exportations de produits agricoles (coton, café, cacao). Instauré par l'accord de Lomé I, ce régime est supprimé en 2000 à l'issue de l'Accord de Cotonou pour être remplacé par le Flex.

¹⁸² Ce régime a été introduit en 1979, à l'image du régime STABEX, ce régime devrait permettre de garantir un niveau minimum des prix aux produits miniers dont dépendaient plusieurs pays ACP exportateurs de ressources minières.

Faso, le cacao en Côte d'Ivoire, au Togo, et au Ghana, le café en Tanzanie et au Kenya, l'hévéa au Libéria, etc.), et augmenta la vulnérabilité de ces économies aux fluctuations des prix mondiaux jusqu'à nos jours (encadré 2).

Encadré 2 : Chute du prix du cacao de 2017

Plusieurs facteurs se combinaient dans l'ombre de l'économie de marché pour faire dégringoler les cours du cacao : d'abord une surproduction ivoirienne (1,9 million de tonnes, contre 1,5 lors de la précédente campagne) mal compensée par une faible augmentation de la demande, puis une réorientation des spéculateurs qui abandonnèrent certaines matières premières agricoles pour aller faire du profit ailleurs. S'ajoutèrent quelques rumeurs sur le vieillissement des vergers ivoiriens, ou sur la menace du swollen shoot (maladie des cacaoyers), et la tonne de cacao passa de 2 600 livres sterling en juillet 2016 à 1 400 livres en janvier 2017.

Source : C. Bouquet, *Les Afriques dans le monde*, 23 juin 2017, "Quand le cours du cacao provoque des mutineries en Côte d'Ivoire"

Ces filières exportatrices sont "gouvernées", selon la classification, de Gereffi par les acheteurs en aval¹⁸³. Dans ces conditions, les programmes de coopération qui ont visé à accroître l'offre ont servi, certes, à transférer des technologies et des compétences dans les pays du Sud (voir les succès des filières horticoles et du thé au Kenya¹⁸⁴). Mais, dans la plupart des cas, les programmes de coopération dans les filières d'exportation, dominées par les acheteurs en aval, ont peu profité aux économies locales et contribué à transférer une part significative de la richesse créée vers les consommateurs des pays du Nord. La notion de "adding up"¹⁸⁵, élaborée dans les années 90, explique ces transferts par le "mimétisme" des programmes de coopération (voir encadré 3).

¹⁸³ Cette conclusion a été établie par Kaplinsky (2004) à propos de la grande distribution et a été largement confirmée depuis.

¹⁸⁴ IFPRI, 2004.

¹⁸⁵ Banque Mondiale, 2008.

Encadré 3 : Saturation des marchés : Produire plus à moindre prix ?

There is also concern about export market saturation for high-value exports, as developing countries jump onto the same export bandwagon, often referred to as the “adding up” or “fallacy of composition” problem. If all countries, and especially large countries, try to substantially increase their exports of a product, there is a risk that they will encounter rising protection from industrial countries—or that the terms of trade will decline so much that the benefits of any increased export volume are more than offset by lower export prices.

An expansion of developing-country non- traditional exports could create an adding- up problem if several countries rapidly expand production, perhaps so much that export revenues decline. The potential for this is greatest in commodity markets for unprocessed foods. The potential competition posed by efficient large producers— such as Brazil and China— can also be significant. The Food and Agriculture Organization of the United Nations estimates that an increase in China’s exports of green beans is likely to reduce world market prices, with adverse effects on the export revenues of other developing countries. So under some circumstances, the expansion of agricultural exports by some market participants could curtail market potential.

Source : Banque Mondiale, 2008

Coopération et filières vivrières

Les filières vivrières ont fait l’objet d’une attention moins soutenue, même si de lourds investissements ont été réalisés pour promouvoir certains produits comme le riz. Les rendements agricoles ont peu évolué sur les cinquante dernières années, et la productivité agricole affiche un retard considérable. En cinquante ans, les rendements de maïs, qui étaient quasi identiques en Asie et en Afrique, sont passés à plus de 4 tonnes/hectare, en Asie, et seulement à 1,8 tonnes/hectare, en Afrique¹⁸⁶.

Ces retards ont conduit à un regain d’intérêt des États africains et des bailleurs

¹⁸⁶ Dossier Agricultures africaines, Le Déméter 2014, Club Déméter.

de fonds à l'égard des politiques de développement de l'agriculture vivrière. Suite à la flambée des prix agricoles, de 2008, les États ont pris conscience de leur vulnérabilité vis-à-vis des importations et beaucoup d'entre eux ont décidé d'augmenter la part de leur budget consacrée à l'agriculture (NEPAD, 2011).

Les évaluations de ces programmes (voir encadré 3) mettent en évidence les contraintes de l'amont agricole, y compris les contraintes de financement qui ne permettent pas aux petits producteurs de participer et de bénéficier pleinement des ces programmes. Pour la plupart, ces programmes finissent par subventionner l'amont agricole. Or, ces programmes de subvention introduisent des distorsions dans le marché des intrants que les fournisseurs finissent par mieux exploiter que les producteurs, en raison de leur pouvoir de lobbying¹⁸⁷.

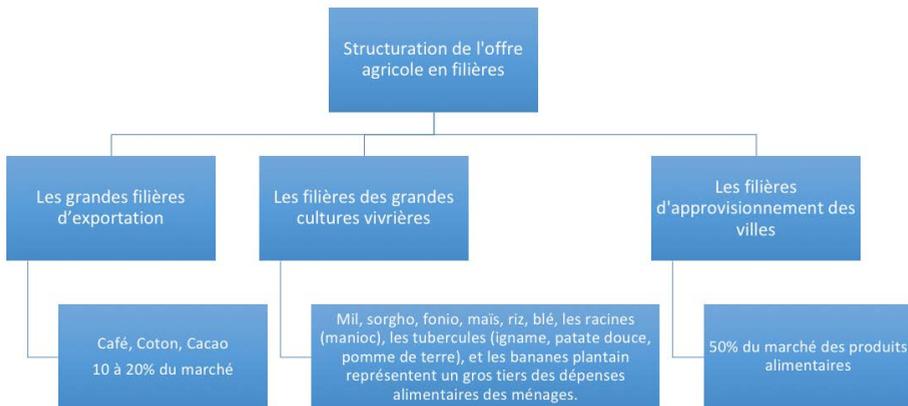
Encadré 4 : Témoignage sur les défis à relever : Cas de la Zambie

La Zambie est sans doute une assez bonne illustration des défis qui se posent à l'Afrique. Ce pays a un très grand potentiel avec de l'eau et des terres en abondance. Pourtant, il importe encore 20 % de sa consommation agricole pour pouvoir nourrir sa population. Il ne cultive que 15 % de ses terres arables. Son taux d'urbanisation dépasse 40 %. La majorité de ses agriculteurs sont des petits fermiers qui ne cultivent pas plus de 2 à 3 hectares, n'ont pas d'accès aux financements et sont vulnérables à la pluie et aux attaques de ravageurs. Les intrants existent mais sont trop chers et dépourvus de services d'accompagnement aux agriculteurs. Les infrastructures sont, en partie, défailantes et on note un manque d'éducation de niveau école primaire de même qu'une absence d'accès à la connaissance.

Source : www.rabobank.com, 2016

L'évaluation des programmes de coopération passés n'est pas satisfaisante et interpelle les partenaires sur la nécessité d'une mise à jour des programmes de coopération autour d'opportunités dans des filières plus équilibrées en termes de gouvernance. C'est dans cette perspective que la question de la coopération autour de l'approvisionnement des villes prend toute son importance.

¹⁸⁷ Ephraim Chirwa, Andrew Dorward, 2013, Agricultural Input Subsidies, The Recent Malawi Experience



Urbanisation et opportunités de coopération

La population urbaine en Afrique s'élève actuellement à 472 millions d'habitants, et devrait abriter environ 187 millions d'habitants supplémentaires dès 2025. La barre de 1 milliard d'habitants est supposée être atteinte d'ici 2040.

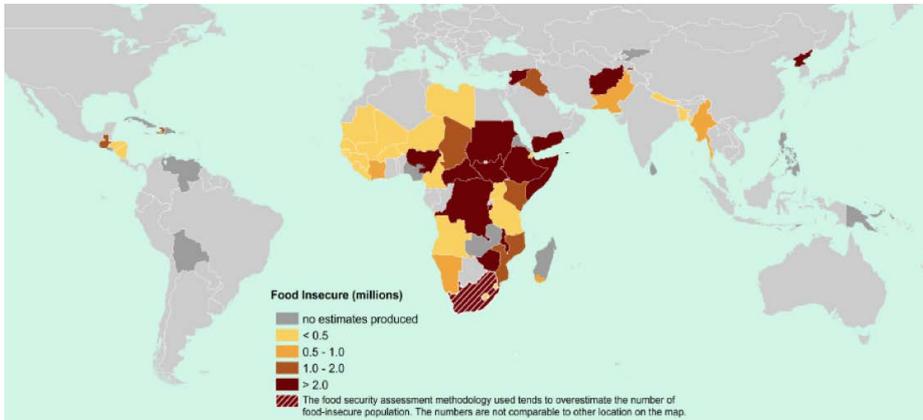
Comparativement au processus d'urbanisation dans les autres régions du monde, celui en cours en Afrique ressemble à une urbanisation low cost qui ne s'accompagne pas par une croissance rapide des revenus, conséquence d'une économie urbaine peu compétitive et largement dominée par le secteur des biens et services non échangeables.

Ainsi, quand les régions du Moyen-Orient/Afrique du Nord et de l'Asie de l'Est/Pacifique ont atteint un taux d'urbanisation de 40 % (soit la proportion de citadins que compte actuellement l'Afrique), leur PIB par habitant (mesuré en dollars constants de 2005) s'élevait respectivement à 1 800 dollars (en 1968) et 3 600 dollars (en 1994) ; en Afrique, il se situe à 1 018 dollars (en 2013) seulement¹⁸⁸.

Face à des performances agricoles médiocres, cette urbanisation représente à la fois un risque d'accentuation de la dépendance alimentaire du continent vis-à-vis des approvisionnements extérieurs (aides alimentaires et importations), mais aussi une opportunité pour le développement des filières locales et de proximité

¹⁸⁸ Lall, Somik Vinay, J. Vernon Henderson, and Anthony J. Venables. 2017. "Africa's Cities: Opening Doors to the World." World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0.

Graphique 18 : Répartition de la population en situation d'insécurité alimentaire en janvier 2017



Source : FSIN. (2017). Global report on Food crises

Du fait des transformations structurelles en cours dans les sociétés africaines, le défi de la sécurité alimentaire concerne et concernera ainsi, de plus en plus l'alimentation durable des populations urbaines.

Les questions agricoles et de sécurité alimentaire en Afrique ont été revisitées et repensées par plusieurs études qui ont insisté sur les transformations structurelles en cours dans les pays africains, notamment, les trois facteurs suivants :

- L'urbanisation qui s'accompagne d'un changement radical des régimes alimentaires au profit des produits transformés (on parle de transition nutritionnelle) ;
- L'intégration des économies africaines à l'économie mondiale à travers les flux d'IDE, d'échanges et de migrations) qui améliore l'accès aux capitaux et aux innovations ;
- Le développement des technologies de transport et communications, qui réduisent notablement certains coûts de transactions.

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

Ces filières d'approvisionnement urbain se composent des circuits dirigés par les multinationales installées sur place (C. Hawkes, 2004), des produits importés

des pays du Nord (M.H. Aubert, 2009) et des filières locales intégrées à l'économie locale (T. Deardon et al., 2013). Plusieurs études ont mis l'accent sur le rôle de la grande distribution dans les transformations en cours, et notamment dans la distribution des produits importés ou fabriqués localement par les multinationales (B. M. Popkin, 2014). Les filières locales développent leurs marchés à travers les réseaux de commerce de détail de proximité.

Quel modèle d'approvisionnement des villes africaines ?

De l'issue de la concurrence entre ces filières d'approvisionnement urbain, peuvent découler des effets radicalement différents sur les opérateurs (externalités) en amont ou en aval (Chicago Board on Global Affairs, 2016).

C. Hawkes (2004) insiste sur le dynamisme des firmes multinationales (FMN) en termes d'implantation de filiales sur le marché des pays en voie de développement, contribuant ainsi à modifier les régimes de consommation des populations urbaines, au profit des produits transformés industriellement et au détriment des filières artisanales et domestiques de transformation, notamment dans les grandes métropoles. Elle affirme que les IDE ont été plus efficaces que les importations dans la transformation du régime alimentaire des populations. Tout en s'inquiétant des effets nutritionnels de cette transition vers les produits transformés¹⁸⁹, l'auteur préconise une approche de coopération avec les FMN pour en réduire les effets, à l'image des initiatives de type Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE). L'argument de base de Hawkes est que les FMN sont mieux informées et outillées que les administrations des pays dans lesquels elles s'installent. La tension entre les politiques d'attraction des IDE et leurs effets nutritionnels devrait donc persister tant que les filières alternatives ne pourront pas réduire le poids des FMN.

Pour Aubert (2009), la coopération UE/Afrique ne fait pas le poids devant les intérêts formés autour des filières d'importation à bas prix¹⁹⁰. Aubert va plus loin et met le doigt sur les contradictions entre les politiques domestiques de soutien à la production et à l'exportation des produits agricoles et les politiques de

¹⁸⁹ Notamment les investissements des grandes firmes multinationales de sodas, telles que Coca Cola.

¹⁹⁰ L'inorganisation et la faiblesse des États, la multiplicité et la dispersion des acteurs, la complexité et la transversalité des projets agricoles, et aussi la faible rentabilité des investissements dans ce domaine – en particulier quand les cours s'effondrent, ou que les importations subventionnées ruinent les débouchés régionaux – ont fini par décourager les initiatives, et renforcé l'attrait des gouvernements ACP, sous pression des tutelles internationales, pour une alimentation importée à bas prix destinée à nourrir les masses urbaines croissantes, ce qui assurait également une certaine paix sociale.

coopération de l'UE.

T. Deardon (2013) insiste sur les externalités positives associées aux filières de proximité en amont en aval par rapport aux IDE et aux importations. Il parle d'une 'révolution tranquille' en cours en Afrique qui implique des milliers de petites ou très petites entreprises qui organisent les filières d'approvisionnement des villes à partir des produits locaux. Comme exemples de ces filières locales, Deardon cite celle du teff en Ethiopie¹⁹¹, celle des petites unités de transformation du maïs¹⁹², des petites unités laitières au Kenya ou des petites unités de transformation des fruits et légumes au Rwanda¹⁹³. Il conclut sur les effets positifs que peuvent avoir ces canaux d'approvisionnement locaux sur les rapports qualité/prix des aliments pour les consommateurs et la réduction des coûts logistiques et de commercialisation pour les paysans.

Pour une intégration des filières de proximité dans les programmes de coopération

Un changement de paradigme nécessaire

Le canal d'approvisionnement des villes africaines par l'agriculture de proximité présente des atouts pour la coopération Nord-Sud, pour la repenser en adéquation avec l'évolution du contexte international et les enseignements du passé.

191 Bart Minten, Seneshaw Tamru, Ermias Engida and Tadesse Kuma. 2013. "Ethiopia's Value Chains on the Move: The Case of Teff" Ethiopia Strategy Support Program II, International Food Policy Research Institute.

192 Thomas S. Jayne, et al. 2010. "Patterns and Trends in Food Staples Markets in Eastern and Southern Africa: Toward the Identification of Priority Investments and Strategies for Developing Markets and Promoting Smallholder Productivity Growth." International Development Working Paper 104, Michigan State University, East Lansing.

193 Ellen Verhofstad and Miet Maertens. 2013. "Processes of modernization in horticulture food value chains in Rwanda." Outlook on Agriculture.

Encadré 5 : Témoignage sur les options de coopération centrées sur l'agriculture locale

On peut considérer que l'agriculture participant aux échanges Sud-Nord s'intègre déjà dans des filières structurées participant au financement de son développement (coton, cacao, café...). Les coopératives françaises peuvent jouer un rôle dans le développement de cette agriculture Sud-Nord, mais c'est surtout dans le développement d'une agriculture locale que le système coopératif peut devenir un accélérateur économique, en favorisant le financement de l'agriculture et une certaine intégration de l'aval.

Source : Ph. Leroux, Directeur Fondation Avril¹⁹⁴

Cet argument s'inscrit dans la vision développée par l'IRES qui insiste sur une coopération basée sur "des défis communs qui ne pourraient être relevés que moyennant un nouveau paradigme de partenariat, en rupture avec les approches antérieures, basées sur la logique centre- périphérie (T. Mouline)".

Il s'inscrit également dans le mouvement général de prise en compte des dimensions culturelles locales dans les décisions des acteurs économiques.

Encadré 6 : Des stratégies régionales et locales des FMN

Un nombre croissant d'entreprises font prévaloir une organisation de leurs activités par zones géographiques plutôt que par métiers, signe d'une volonté d'adaptation de plus en plus répandue à la culture et aux usages locaux, ce qui suppose un investissement intellectuel soutenu et de qualité. Ainsi, pour Carrefour, la prise en compte des cultures culinaires chinoises a nécessité de mettre en place d'importantes filières de produits frais. Il a fallu adapter en conséquence le fonctionnement des magasins. Les entreprises auditionnées citent un grand nombre d'initiatives en ce sens, comme par exemple dans l'alimentation, la mise en avant de recettes locales et régionales.

Source : L'économie mauve : un objectif, une opportunité, 2013

¹⁹⁴ Créée en France en 2014 à l'initiative du monde agricole, la Fondation Avril a comme mission le développement solidaire et durable des ruralités.

L'objectif prioritaire de la coopération ne peut pas être de développer l'export de la production agricole africaine, mais sa meilleure valorisation sur place.

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

Opportunité de « l'avance africaine » dans la filière : moteur de ce changement

Dans les pays du nord, les externalités positives de ces systèmes apparaissent de plus en plus clairement :

- amélioration de paysage alentours des villes, limitation de l'urbanisation sur les meilleures terres agricoles, ou du moins cohabitation de la ville et de l'agricole ;
- satisfaction des consommateurs plus sensibles à ces questions d'environnement, à l'impact carbone de leur consommation, mais aussi à la traçabilité de leur alimentation, ainsi qu'à sa qualité et sa fraîcheur (la proximité permettant de sélectionner davantage des variétés pour leur goût et non pas pour leur résistance au voyage).

Aujourd'hui, il s'agit dans les pays du Nord de « réparer », « reconquérir », « morceler » les terrains périurbains. De recréer des liens entre le rural et l'urbain, de faciliter ces échanges . L'Afrique présente un avantage en ce sens, du fait que cette fracture entre ces deux mondes n'a pas encore complètement opéré. Les réseaux existent. Elle peut donc - peut-être - plus facilement développer ce canal d'approvisionnement.

Si au Nord, les travaux pullulent sur le sujet, la réflexion n'est pas encore aboutie, les politiques n'en sont qu'à de timides essais. Ce sujet représente alors une opportunité de coopération bilatérale et réciproque, au sein de laquelle chacun apporte son expérience pour progresser ensemble et non pas pour appliquer des modèles tout prêts du Nord sur le Sud. En effet, c'est l'occasion de ne pas tomber dans les travers d'antan, où l'image par exemple de l'agriculture familiale française a été recherchée dans chaque recoin des autres continents. Il ne faut, donc, pas

tant rechercher les similitudes avec les situations du Nord, mais au contraire, s'attacher aux spécificités des uns et des autres pour enrichir le débat. L'Afrique doit saisir l'opportunité de modèles non arrêtés au Nord pour développer les siens de manière indépendante, et faire profiter le Nord de son expérience actuelle en la matière.

Propositions d'axes de travail dans le cadre de cette nouvelle coopération potentielle

Sur la base de ce diagnostic, la dernière partie de l'intervention propose les axes d'un programme de coopération centré sur les filières de proximité, auquel le Maroc pourrait contribuer.

Sur la base des initiatives prises dans le cadre de la nouvelle politique africaine du Royaume (Amadeus, 2015) et des facteurs internes à l'économie marocaine favorables à ce recentrage de la coopération sur les filières intégrées locales d'approvisionnement des villes, nous avons identifié trois axes de coopération centrés sur les filières de proximité visant à :

- Améliorer la connaissance de cette économie alimentaire urbaine ;
- Mettre en place des plateformes d'échanges entre les acteurs, et
- Promouvoir l'essaimage à partir des expériences des entreprises marocaines.

De par son positionnement géostratégique de pont entre les deux continents, son statut avancé auprès de l'Union européenne et son appartenance à l'Union africaine, et plus récemment à la CEDEAO, le Maroc est prédisposé à jouer un rôle actif dans l'édification d'un avenir meilleur, de nature à renforcer la contribution de l'Europe et de l'Afrique aux nouveaux équilibres géopolitiques et géoéconomiques mondiaux.

Références

- FAO. Developing sustainable food value chains
- Bair, J. Les cadres d'analyse des chaînes globales : Généalogie et discussion.
- Deardon T et al. 2013, The emerging "Quiet Revolution" in African Agrifood Systems
- Popkin B. 2014, Nutrition, Agriculture and Global Food System in Low and Middle Income Countries
- The Chicago Council on Global Affairs. 2016, Growing food for growing cities
- Aubert M. 2009, L'aide apportée par l'UE à l'agriculture des pays ACP
- IRES. 2017, Forum sur L'Europe et l'Afrique ont un avenir commun : Comment le construire ?
- Amadeus. 2016, Maroc-Afrique : La Voie Royale
- Hawkes C. 2013, The role of FDI in nutrition transition
- Gereffi, G. 1994, "The organization of buyer-driven global commodity chains : How U.S. retailers shape overseas production networks", *Commodity Chains and Global Capitalism*, Gereffi G. and Korzeniewicz M. (Eds.), Westport, CT, Praeger.
- Gereffi, G., and M. Christian. 2010. "Trade, Transnational Corporations, and Food Consumption: A Global Value Chain Approach." In *Trade, Food, Diet, and Health: Perspectives and Policy Options*, sous la direction de C. Hawkes, C. Blouin, S. Henson, N. Drager, and L. Dubé. Oxford: Wiley Blackwell.
- Flé Doumbia. (2013). L'Union européenne et l'Afrique (le G80)- La photographie du commerce, exportateurs & importateurs, les locomotives » Edition de décembre 2014
- Gereffi, G, and S. Frederick. 2010. *The Global Apparel Value Chain, Trade, and the Crisis: Challenges and Opportunities for Developing Countries*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5281. Washington, DC: World Bank.
- CAAST-Net Plus. 2015, Analysis of EU-Africa research cooperation projects
- Lonel Zamfir.(2016). La croissance économique de l'Afrique : décollage ou ralentissement. Service de Recherche du Parlement Européen
- World Bank. 2017. *Africa's Pulse : An analysis of issues shaping Africa's economic future*

Canning, David, Sangeeta Raja, and Abdo S. Yazbeck, eds. 2015. *Africa's Demographic Transition: Dividend or Disaster?* Africa Development Forum series. Washington, DC: World Bank.

Banque Mondiale. 2008, *Rapport sur le développement dans le monde*

IFPRI. 2004, *Are Horticultural Exports a Replicable Success Story? Evidence from Kenya and Côte d'Ivoire*, Nicholas Minot and Margaret Ngigi.

Groupe de Travail sur l'Economie Mauve, 2013. *L'économie mauve : Un objectif, une opportunité*

Kaplinsky, R. 2004a. "Competition Policy and the Global Coffee and Cocoa Value Chains.", ONUDI.

Kaplinsky, R. 2004b. "Spreading the Gains from Globalization: What Can Be Learned from Value-Chain Analysis?" *Problems of Economic Transition*.

Bart Minten, Seneshaw Tamru, Ermias Engida and Tadesse Kuma. 2013. "Ethiopia's Value Chains on the Move: The Case of Teff." *Ethiopia Strategy Support Program II*, International Food Policy Research Institute.

Thomas S. Jayne, et al. 2010. "Patterns and Trends in Food Staples Markets in Eastern and Southern Africa: Toward the Identification of Priority Investments and Strategies for Developing Markets and Promoting Smallholder Productivity Growth." *International Development Working Paper 104*, Michigan State University, East Lansing.

Ellen Verhofstad and Miet Maertens. 2013. "Processes of modernization in horticulture food value chains in Rwanda." *Outlook on Agriculture*.

CHAPITRE 8 :

Partenariats énergétiques UE-Afrique: L'évolution du rôle des acteurs pétroliers européens

Francis Perrin

1. Une longue tradition de partenariats énergétiques

La notion de partenariat est très large, mais nous l'utiliserons ici dans son sens le plus commun, c'est-à-dire une association entre deux ou plusieurs parties qui vont joindre leurs forces pour atteindre un ou des objectifs communs, tout en maintenant leur autonomie. Ajoutons que, pour nous, ce concept implique une relation dans la durée par opposition à un accord qui ne porterait que sur une courte période.

La densité des relations économiques et politiques entre l'Afrique et l'Union européenne (UE), l'importance des besoins énergétiques de l'UE et l'abondance des ressources énergétiques de l'ensemble du continent africain ont, depuis longtemps, conduit ces deux régions à conclure des partenariats dans le secteur énergétique. La consommation d'énergie primaire de l'UE était de 1 626 millions de tonnes équivalent pétrole (1 626 Mtep) en 2015, dont 56% pour les hydrocarbures (pétrole et gaz naturel), selon la Commission européenne.

Consommation d'énergie primaire de l'UE

	(%)
Pétrole	34
Gaz naturel	22
Combustibles solides*	16
Energie nucléaire	14
Energies renouvelables**	13
Autres	1
Total	1 626 Mtep

*Charbon. **Y compris hydroélectricité.

Source : Commission européenne, EU Energy in Figures 2017.

2. Consommation, production et importations d'énergie de l'Union européenne

Certes, la consommation d'énergie de cette région n'augmente pas depuis longtemps (elle était de 1 673 Mtep en 1995) mais celle-ci importait 54% de ses besoins énergétiques en 2015, dont 89% pour le pétrole, 69% pour le gaz naturel et 43% pour les combustibles solides (charbon). La raison de cette évolution est très simple : la production énergétique de l'UE a chuté de près de 20% entre 1995 et 2015, passant de 969 Mtep à 782 Mtep dans cette période. Les importations nettes d'énergie des 28 Etats membres ont cru d'un peu plus de 20% dans le même temps pour atteindre 902,12 Mtep en 2015, contre 736,76 Mtep en 1995. Leur décomposition en 2015 était la suivante : 59,3% pour le pétrole et les produits pétroliers (534,9 Mtep), 27,4% pour le gaz naturel (247,3 Mtep), 12,5% pour les combustibles solides (112,4 Mtep) et 0,8% pour les énergies renouvelables et l'électricité (7,2 Mtep).

La dépendance de l'UE par rapport aux importations a augmenté puisqu'elle était de 43%, en 1995, et de 52%, en 2005. Le coût annuel de ces importations était d'environ 400 milliards d'euros au cours des dernières années, ce qui fait de l'UE le premier importateur d'énergie au monde, avait souligné la Commission en présentant le projet d'Union de l'énergie en février 2015. En volume, les importations pétrolières de l'UE ont augmenté de 17% entre 1995 (801,4 Mtep) et 2015 (934,1 Mtep). La progression de ses importations gazières a été beaucoup plus forte avec un bond de 89% sur cette période (180,18 Mtep en 1995 et 341,28

Mtep en 2015).

Pour les importations de pétrole brut de l'UE, les principaux pays fournisseurs étaient en 2015, la Russie (29,1% du total), la Norvège (12%), le Nigeria (8,4%), l'Arabie Saoudite (7,9%), l'Irak (7,6%), le Kazakhstan (6,5%), l'Azerbaïdjan (5,2%) et l'Algérie (4,3%). La Russie venait également en tête des fournisseurs de gaz naturel devant la Norvège, l'Algérie et le Qatar.

Principaux exportateurs de gaz naturel vers l'UE*

	(%)
Russie	37,0
Norvège	32,5
Algérie	11,1
Qatar	7,7
Libye	2,1
Nigeria	2,1

*Parts du total des importations.

Source : Commission européenne, EU Energy in Figures 2017.

3. Réserves prouvées d'hydrocarbures en Afrique

Selon l'édition 2017 de la BP Statistical Review of World Energy, les réserves prouvées de pétrole de l'Afrique étaient estimées à 128 milliards de barils à la fin 2016, soit 7,5% du total mondial. La proportion était la même (7,6%) pour les réserves prouvées de gaz naturel avec 14 300 milliards de mètres cubes à la même date.

Les tableaux ci-dessous présentent les évaluations de BP sur les réserves d'hydrocarbures de l'Afrique.

Réerves prouvées de pétrole de l'Afrique à la fin 2016

	(milliards de barils)
Algérie	12,2
Angola	11,6
Tchad	1,5
Rép. du Congo	1,6
Egypte	3,5
Guinée Equat.	1,1
Gabon	2,0
Libye	48,4
Nigeria	37,1
Soudan du Sud	3,5
Soudan	1,5
Tunisie	0,4
Autres pays	3,7
Total Afrique	128,0

Source : BP Statistical Review of World Energy 2017.

Du côté européen, les parties concernées pour des partenariats peuvent être l'Union européenne, via divers mécanismes et instances, des pays membres de l'UE ou des sociétés énergétiques. Dans ce dernier secteur, les compagnies pétrolières occupent depuis des dizaines d'années une place particulière et cette présentation sera consacrée au rôle de cette catégorie clé d'acteurs énergétiques.

Réerves prouvées de gaz naturel de l'Afrique à la fin 2016

	(trillions* de mètres cubes)
Algérie	4,5
Egypte	1,8
Libye	1,5
Nigeria	5,3
Autres pays	1,1
Total Afrique	14,3

*1 trillion= 1 000 milliards.

Source : BP Statistical Review of World Energy 2017.

4. Les accords classiques d'exploration-production ont encore de beaux jours devant eux en Afrique

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

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

Les sociétés européennes sont bien placées dans ces futurs pays exportateurs. Citons en particulier Eni (Italie) et Galp Energia (Portugal) au Mozambique, Royal Dutch Shell (Pays-Bas/Royaume-Uni), Statoil (Norvège, un pays qui ne fait pas partie de l'UE) et Ophir Energy en Tanzanie, Total et Tullow Oil en Ouganda, Tullow Oil et Maersk Oil & Gas (Danemark) au Kenya, BP et Cairn au Sénégal et BP en Mauritanie (Tullow Oil, Cairn et Ophir Energy sont des firmes britanniques – Maersk Oil est en cours d'acquisition par Total. La transaction devrait être achevée au premier trimestre 2018). Leurs activités d'exploration, de développement et de production dans ces pays sont essentiellement en mer.

5. Continuité mais aussi changement: gaz et renouvelables ont le vent en poupe

Des évolutions sont cependant perceptibles depuis plusieurs années. Les principales sont les suivantes:

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

potentiel. Parmi les pays cités, l'Algérie et l'Égypte sont privilégiées à court terme, notamment pour le gaz de schiste et le gaz contenu dans des réservoirs compacts ("shale gas" et "tight gas").

Selon une étude publiée en septembre 2015 par l'Energy Information Administration (EIA), qui fait partie du département de l'Énergie des États-Unis d'Amérique, les ressources techniquement récupérables (donc pas forcément économiquement récupérables) de gaz de schiste de l'Algérie étaient estimées à 707 trillions de pieds cubes et celles de l'Afrique du Sud à 390 trillions de pieds cubes (voir tableau ci-dessous pour les principaux détenteurs).

Ressources techniquement récupérables de gaz de schiste de l'Afrique

	(trillions de pieds cubes)
Algérie	706,9
Afrique du Sud	389,7
Libye	121,6
Égypte	100,0
Tchad	44,4
Tunisie	22,7

Source : EIA, World Shale Resource Assessments, septembre 2015.

Selon ces évaluations, qui demandent à être confirmées par des travaux de forage, l'Algérie se classait au troisième rang mondial après la Chine et l'Argentine et devant les États-Unis d'Amérique, le Canada et le Mexique par ordre décroissant.

Pour les ressources techniquement récupérables de pétrole dans des réservoirs compacts ("tight oil"), la Libye viendrait en tête selon la même étude, avec 26,1 milliards de barils devant le Tchad (16,2 milliards de barils), l'Algérie (5,7 milliards de barils) et l'Égypte (4,6 milliards de barils).

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

En décembre 2016, Total et la Sonatrach avaient conclu un accord portant sur la réalisation d'une étude de faisabilité en vue de la construction d'un complexe

pétrochimique de taille mondiale. Quatre mois plus tard, en avril 2017, les deux groupes signaient un accord pour consolider leur partenariat existant et pour l'élargir à d'autres activités, dont la pétrochimie.

- L'intérêt des compagnies pétrolières pour le gaz naturel s'accroît de façon très significative, et ces entreprises cherchent donc à faire monter en puissance la part des projets gaziers dans leur portefeuille d'activités. L'abondance des réserves et ressources gazières, des coûts d'investissement relativement faibles et les atouts comparatifs de cette source d'énergie par rapport aux autres combustibles fossiles (charbon et pétrole), surtout sur le plan environnemental dans un monde caractérisé par une contrainte carbone croissante, sont des éléments qui conduisent les sociétés pétrolières à mettre de plus en plus l'accent sur des projets gaziers. Selon IHS, la demande mondiale de gaz naturel liquéfié augmenterait de 5% par an entre 2015 et 2025.

En Algérie, Total a ainsi réorienté sa stratégie vers des projets gaziers avec des participations de 35% dans TFI, qui est en exploitation, et de 37,7% dans Timimoun, qui est en cours de développement.

- À cet égard, la contribution à l'approvisionnement gazier de l'Europe à partir de l'Afrique est un élément qui est pris en compte par certaines firmes.

- Certaines entreprises se montrent soucieuses de contribuer à la satisfaction des besoins gaziers des pays africains eux-mêmes, sous certaines conditions et avec certaines garanties, plutôt que de chercher à exporter le gaz naturel en totalité vers les grands marchés gaziers internationaux. Le champ gazier supergéant de Zohr, en Méditerranée orientale, alimentera ainsi le marché égyptien, ce qui devrait permettre un rééquilibrage du bilan gazier de l'Égypte, pays importateur net de gaz aujourd'hui alors qu'il était exportateur net au tout début de cette décennie. L'Égypte devrait même redevenir un exportateur net.

Zohr est situé sur le permis de Shorouk, qui est détenu par deux firmes européennes, Eni (60%) et BP (10%), et par Rosneft (Russie, 30%). Découvert en août 2015 par Eni, Zohr entrera en production à la fin 2017. Son potentiel est considérable puisque les volumes de gaz en place sont estimés à 850 milliards de mètres cubes.

Sur le permis Offshore Cape Three Points (OCTP), au large du Ghana, un projet pétrolier et gazier a été mis en production en 2017 par un consortium

composé d'Eni, de Vitol et de la Ghana National Petroleum Corporation. Selon Eni, ce projet est le seul développement en mer profonde de gaz non associé en Afrique subsaharienne qui soit entièrement dédié à la satisfaction des besoins internes. Le Ghana bénéficiera de livraisons de gaz pendant plus de 15 ans à partir de 2018. Elles permettront d'alimenter des capacités de production d'électricité de 900 MW. A terme, celles-ci pourraient atteindre 1 500 MW.

- Les grandes compagnies pétrolières internationales privées (CPI) se présentent de plus en plus comme des compagnies énergétiques avec une dominante hydrocarbures. Plusieurs d'entre elles se sont lancées dans les énergies renouvelables (en particulier solaire photovoltaïque, éolien et biomasse - il n'y a pas ou plus selon les cas d'implication des compagnies pétrolières dans le charbon, le nucléaire et l'hydroélectricité) et l'Afrique offre évidemment un potentiel considérable dans ce domaine. La volonté de certaines CPI de développer les complémentarités gaz naturel/électricité/énergies renouvelables (Total et Eni en particulier) s'inscrit également dans ce cadre.

Au Ghana, Eni prévoit la construction d'une centrale photovoltaïque d'une puissance de 20 MW dans la région de Tamale, au nord du pays, et étudie la faisabilité d'une centrale photovoltaïque flottante dans le bassin de la Volta. Le groupe italien pourrait aussi lancer des projets solaires en Angola.

- Les stratégies de décarbonisation commencent à avoir un impact sur certains partenariats énergétiques euro-africains (engagements visant à cesser de brûler le gaz naturel associé au pétrole et développement des énergies renouvelables par exemple).

Plusieurs compagnies pétrolières coopèrent avec la Banque mondiale dans le cadre du Global Gas Flaring Reduction Partnership (GGFR), qui vise à réduire les volumes de gaz brûlés à la torche dans le monde. L'objectif est d'éliminer le torchage routinier du gaz associé d'ici à 2030. L'Afrique profitera de ces efforts car le torchage du gaz demeure important dans cette région.

- On observe plus généralement une montée en puissance des problématiques sociales, environnementales et liées à ce que l'on appelle traditionnellement le contenu local.

- Tout récemment, certaines CPI ont commencé à développer des projets et programmes tournés vers l'accès à l'énergie pour des populations très pauvres et privées d'accès à l'électricité.

6. Eni en pole position

Au sein des CPI, le groupe italien Eni, pour lequel l'Afrique représente plus de la moitié de sa production mondiale de pétrole et de gaz - ce qui constitue dans cette industrie une proportion exceptionnelle -, est actuellement celui qui a le plus intégré ces dernières évolutions à ses stratégies africaines.

Production d'hydrocarbures d'Eni en 2016

	(1 000 bep/j)
Italie	133
Reste de l'Europe	201
Afrique du Nord	647
Algérie	98
Egypte	185
Libye	353
Tunisie	11
Afrique subsaharienne	339
Angola	124
Congo	98
Nigeria	117
Kazakhstan	111
Reste de l'Asie	127
Amériques	177
Australie et Océanie	24
Total mondial	1 759

Source : Eni.

PART III

FLUX MIGRATOIRES

CHAPITRE 9 :

Le prisme migratoire dans les relations futures entre le Maghreb et le reste de l'Afrique

Hassen Boubakri

La position géographique du Maghreb central est ouverte sur deux espaces humains et économiques d'une grande importance. Le Maghreb est aux portes de l'Europe, mais son voisinage sud s'ouvre sur des ensembles d'Etats africains liés par des traités régionaux (CEDEAO, COMESA, CEMAC, Cen-Sad...).

Ce papier traite des perspectives des échanges migratoires entre la région du Maghreb d'un côté, et l'Afrique au Sud du Sahara, de l'autre, dans un contexte marqué par la poussée de l'externalisation des contrôles migratoires de l'Europe vers, non seulement les pays du Maghreb, mais aussi, et surtout, en direction des pays du Sahel.

Ce contexte est également marqué par des diplomaties actives de pays comme le Maroc, la Tunisie et aussi l'Algérie, en vue de renforcer leurs échanges économiques en Afrique, s'y implanter et y prendre des parts de marché. La question qui se pose est de savoir si ces pays ont réfléchi à la manière dont les échanges humains (donc la migration et la mobilité) peuvent, ou doivent, accompagner, dans les deux sens, ces échanges économiques.

Avec 1,2 Milliards d'habitants, l'Afrique devient un géant démographique, ce qui représente un potentiel humain et économique considérable ; 70% des Africains ont moins de 30 ans, dont une partie est bien formée, soit un potentiel de ressources humaines non négligeables.

Le Maghreb peut-il tirer profit de cette « dividende » démographique, ou est-elle plutôt source de risques? Quels sont les potentiels et les enjeux posés par les flux migratoires entre, d'un côté, le Maghreb et l'Afrique subsaharienne et, de

l'autre, entre l'Afrique et l'Europe, quand les pays d'Afrique du Nord servent de zone de transit en direction de l'Europe ?

La dimension historique des rapports entre le Maghreb et l'Afrique au sud du Sahara

Le Maghreb¹⁹⁵ revendique régulièrement ses multiples appartenances géographiques et culturelles : il est l'occident du Monde arabe, mais il est aussi situé au Nord de l'Afrique, sur la rive Sud, donc africaine, de la Méditerranée, mais aussi sur la rive Nord du Sahara, le plus grand désert du monde et de l'Afrique. Si cette triple identité, arabe (et berbère), africaine et méditerranéenne du Maghreb revient dans les discours et les représentations, faudrait-il signaler que le Maghreb n'a recommencé à remettre en avant son appartenance africaine que depuis les guerres de libération nationales, suivies des indépendances, dans les années 50 et 60 du 20^{ème} siècle. En effet, depuis la fin du Moyen âge, le déclin du commerce caravanier a contribué à détourner le regard du Maghreb de son voisinage subsaharien en direction de la Méditerranée, où se sont jouées les luttes entre les empires maritimes méditerranéens (Ottoman, Espagnol et Portugais). La renaissance européenne, la révolution industrielle puis les colonisations ont encore ancré le Maghreb en Méditerranée.

La lutte contre la colonisation et l'émancipation de l'Afrique ont uni les leaders du Nord du Continent (Mohamed V, puis Hassan II, Ould Daddah, Ben Bella puis Boumediene, Bourguiba, Kadhafi plus tard...) avec les leaders du reste de l'Afrique (Senghor, Nkrumah, Houphouët-Boigny, Sékou Touré...). Ce sont donc les leaders des indépendances maghrébines qui ont de nouveau déplacé le regard du Maghreb en direction de son voisinage sud, à savoir l'Afrique subsaharienne.

Les trois décennies (1960, 1970, 1980) écoulées après les indépendances ont permis de mettre en place des programmes et des actions de coopération et d'échanges multiples entre les pays du Maghreb et les pays du Sahel, surtout francophones situés sur la rive sud du Sahara. Même si elles étaient numériquement dérisoires, la circulation et la mobilité entre les deux ensembles se faisaient sans conditions et sans contraintes.

Il est vrai que les traditions d'échanges humains historiques entre populations

¹⁹⁵ Le mot « Maghreb » dans la langue arabe désigne l'occident (l'Ouest, où le soleil se couche) du monde arabe, en opposition au « Machrek » qui désigne l'orient (l'Est, d'où se lève le soleil).

transfrontalières et communautés tribales ont continué malgré les frontières tracées par la colonisation et maintenues après. Les Touaregs ont toujours circulé entre la Libye, l'Algérie, le Niger, le Mali et le Burkina. Le domaine des Toubous s'étend du Sud de la Libye, au Nord du Tchad et au Nord-Est du Niger. L'invasion italienne de la Libye, en 1911, a poussé à l'exil des communautés et des tribus entières qui se sont réfugiées dans les pays voisins dont le Soudan, le Tchad et le Niger. La zone du Lac Tchad a fixé une partie de la tribu libyenne des Ouled Slimane dont une partie des descendants s'est enracinée sur place, alors qu'une autre partie est retournée en Libye, après l'indépendance. Les réseaux tribaux et les alliances matrimoniales multipliées et renouvelées ont permis de maintenir des relations fortes entre ces communautés dispersées entre le Nord et le Sud du Sahara. Ils ont également permis de développer des relations d'échanges matériels qui ont soudé les intérêts des uns et des autres.

Et c'est grâce à ces réseaux que la main d'œuvre originaire des pays du Sahel a été recrutée pour répondre aux besoins des pays producteurs de pétrole au Nord du Sahara (Libye et Algérie). Le renchérissement des prix du pétrole au début des années 70 ont permis à ces pays de lancer d'ambitieux programmes d'équipement et d'aménagement de leurs régions sahariennes (infrastructure routières et hydrauliques, aménagement urbain, aménagement de nouvelles oasis sahariennes ou réhabilitation des anciennes... etc.). La Libye, par exemple, est ainsi devenue un grand pays importateur de main d'œuvre originaire de différentes régions dans le monde, mais surtout subsaharienne. Au début du nouveau millénaire, avec 2 à 2,5 millions d'immigrés, ce pays apparaissait comme le plus grand pays d'accueil des migrants sur le continent africain. La migration subsaharienne en Algérie est restée cloisonnée dans le sud et dans les régions pétrolières. Mais, cette donne changera dans la dernière décennie (années 1990) du XX^{ème} siècle.

Évolution de la fonction migratoire du Maghreb vis-à-vis de l'Afrique

Ainsi, les pays du Maghreb ont vu leur fonction et leurs relations migratoires avec l'Afrique subsaharienne se diversifier. S'ils demeurent principalement des pays de départ (6 à 7 millions de Maghrébins travaillent et résident à l'étranger), ces pays sont devenus aussi, depuis, des pays de transit, puis d'immigration de centaines de milliers de ressortissants des pays subsahariens.

Des facteurs multiples ont contribué à cette évolution:

- La Libye, principal pays d'immigration de la région, a été confrontée à des pressions d'origine aussi bien endogènes qu'exogènes qui ont fragilisé ses capacités d'accueil des travailleurs migrants, en majorité subsahariens. A la chute des prix du pétrole se sont ajoutés les effets de la confrontation avec les pays occidentaux, suite aux attentats¹⁹⁶ considérés comme étant de la responsabilité du régime libyen. La Libye fut bombardée en 1986, puis soumise à l'embargo en 1992. Pour desserrer l'étau de ces sanctions, la Libye a inauguré une politique africaine fort active. Elle a ainsi, entre autres, grand ouvert ses portes aux migrants africains qui étaient soumis à peu de contrôles. C'est ce qui explique le fait que ce pays est devenu le plus grand pays d'immigration sur la rive Sud du Sahara. Mais, ces tensions avec l'occident et le marasme économique lié à la chute des prix du pétrole, ont fini par créer des tensions sociales entre population libyenne et migrants, surtout subsahariens¹⁹⁷. Du coup, une partie des travailleurs migrants subsahariens ne pouvaient plus trouver en Libye les conditions d'une migration paisible. C'est l'un des facteurs qui ont transformé la Libye en pays de transit.
- Le deuxième facteur est lié à l'éclatement, dans les années 1990 et au début du nouveau millénaire, des guerres civiles et des conflits ethniques qui s'éteint étendus de l'Afrique occidentale (Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire) à la Corne de l'Afrique (Somalie, Erythrée, Sud Soudan, Darfour), en passant par l'Afrique centrale (génocide rwandais, guerre civile en RDC). Ces conflits ont généré des centaines de milliers de victimes et des millions de déplacés internes et de réfugiés, restés en majorité au sud du Sahara, mais dont une partie ont traversé le Sahara, en empruntant un réseau dense de routes migratoires en direction des pays du Maghreb. L'éclatement de nouveaux conflits depuis 2012 (guerre au Mali, en République Centrafricaine et au Sud Soudan) n'a fait qu'aggraver la situation.
- En Europe, des politiques migratoires restrictives engagées par les principaux pays riches, et en particulier en Europe : mise en place, dès le début des années 1990, du système Schengen (soumission des ressortissants des pays tiers au visa Schengen, espace européen de libre circulation...).

¹⁹⁶ Discothèque de Berlin en 1986, attentats de Lockerbie en 1988, du DC10 d'UTA en 1989 au Niger...

¹⁹⁷ Des pogroms et de chasses à l'homme et des violences contre les migrants ont fait plusieurs morts en octobre 2000.

La fermeture des portes de l'Europe aux migrations traditionnelles en provenance du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne est à l'origine de l'émergence de la migration irrégulière à partir des côtes maghrébines, initiées d'abord par les Maghrébins qui ne pouvaient plus accéder librement, comme jadis, au territoire européen. Les migrants subsahariens, toujours plus nombreux et plus vulnérables au Maghreb, n'ont fait que rejoindre les Maghrébins dans ces traversées de la Méditerranée. La Libye, la Tunisie et le Maroc sont ainsi devenus des plateformes de départ de dizaines de milliers de migrants maghrébins et subsahariens, en direction des côtes espagnoles et italiennes. Dès les années 1998, puis 2003-2004, le Maroc et la Tunisie ont cédé aux pressions européennes pour signer des accords de réadmission et pour engager des politiques de lutte contre la migration irrégulière. La Libye, de son côté, sous embargo jusqu'à 2003, fermait les yeux, pour ne pas dire plus, sur les traversées en direction des côtes italiennes. Elle a ainsi fait de la migration irrégulière, des Subsahariens en particulier, un outil de pression sur l'Europe pour suspendre les sanctions et lever l'embargo en 2003. Entre 2004 et 2010, le nombre des arrivées irrégulières sur les côtes italiennes n'a cessé de baisser pour descendre au dessous de 5000 arrivées en 2010.

Les effets des soulèvements arabes et des politiques européennes sur les migrations entre les pays du Maghreb et de l'Afrique au Sud du Sahara

La donne a encore évolué après la vague des soulèvements et de rébellions de 2011 dans certains pays du monde arabe, ou après l'éclatement de nouveaux conflits au Maghreb (La Libye), et au Sud du Sahara (Mali, la république Centrafricaine, le Nord-Est du Nigéria, au Sud Soudan), sans oublier le rallongement d'autres conflits (Somalie, RDC, Darfour...).

En 7 ans (2011-2017), les côtes africaines de la Méditerranée ont vu partir 813 000 migrants irréguliers, dont 756 000 (soit 93%) ont traversé la Méditerranée centrale, contre seulement 57 000 par la Méditerranée occidentale. Ajoutée aux traversées enregistrées en Méditerranée orientale dans les années 2014-2016 (soit 1 056 000 migrants), l'Union Européenne fait face à l'une des crises migratoires et d'asile les plus aiguës de l'après deuxième guerre mondiale

La Méditerranée centrale est ainsi devenue la principale zone des traversées en direction de l'Italie principalement. La Libye, sans gouvernement stable ni forces

de sécurité unifiées, est ainsi devenue, depuis 2011, la plateforme des trafics de migrants et de traite des personnes, conduits par les réseaux criminels depuis les profondeurs du continent en direction des côtes libyennes, pour les embarquer ensuite en direction de côtes italiennes.

Depuis trois ans, l'UE n'a pas cessé de multiplier les déclarations, les communications, les agendas et les plans d'action qui visent, tous, à limiter les arrivées en Europe et externaliser les contrôles. Le résultat en est la perturbation des missions humanitaires de sauvetage en Méditerranée, la mise en place de fonds européens destinés à aider les pays nord-africains et sahéliens qui s'engagent à bloquer les flux de migrants irréguliers vers l'Europe, le financement d'organisations des Nations Unies pour le rapatriement des migrants bloqués en Afrique du Nord.

Zone de transit et de départs irréguliers, le Maghreb et l'Afrique sont visés par ces politiques. Le Maroc et la Tunisie ont ainsi été amenés à signer les déclarations politiques du Partenariat de Mobilité qui vise à conditionner la facilitation de visas par la réadmission des migrants expulsés d'Europe par les pays de départ ou de transit. Mais, ces deux pays tentent de résister à ces pressions et refusent le principe de la réadmission des ressortissants des pays tiers, c'est-à-dire les migrants d'Afrique subsaharienne.

La Libye, principal pays de départ sur la rive Sud de la Méditerranée, a dû signer des accords avec l'Italie pour former les garde-côtes libyens à contrôler les frontières maritimes et à arraisonner les embarcations en vue de les refouler vers la Libye et de les incarcérer dans les centres de détention. Ces centres, où des faits d'abus, de violence, et de meurtres, sont rapportés par des témoignages concordants, sont dénoncés par, non seulement les organisations de la Société civile, mais aussi par l'Union européenne et par les Nations -Unies. Malgré les engagements du gouvernement d'entente nationale, reconnu par les Nations -Unies, il existe un large consensus (surtout du fait des collectivités locales libyennes) pour refuser l'externalisation et faire de la Libye un vaste espace de détention des migrants subsahariens¹⁹⁸ et de traitement des demandes d'asile.

L'Algérie est aussi approchée pour s'engager sur la voie de la négociation du Partenariat de Mobilité avec l'UE.

198 Il faudrait rappeler les nombreux rapports et témoignages publiés par la presse, par les ONG et par les organisations internationales décrivant les différentes formes d'abus et de violences, parfois meurtrières, subies par les migrants en Libye, tant à l'intérieur comme en dehors des centres de détention, dont beaucoup sont contrôlés par les milices et les bandes armées. Les derniers rapports (dont celui de CNN) sur la traite des migrants en Libye ne font qu'amplifier les soupçons sur le caractère récurrent de ce type d'abus et de violences.

Au Sud du Sahara, cinq pays (le Niger, le Mali, le Sénégal, le Nigéria et l’Éthiopie) ont signé des accords migratoires séparés avec la Commission européenne. Comme pour les pays du Maghreb, ces accords visent à conditionner l’aide au développement, les relations commerciales et d’autres politiques européennes, à l’engagement de ces pays subsahariens pour réadmettre les migrants expulsés d’Europe et pour perturber les réseaux et les routes migratoires et à surveiller leurs territoires pour empêcher les départs et le transit vers l’Afrique du Nord puis l’Europe.

Une nouvelle approche des relations migratoires avec le continent? Perspectives démographiques et potentiels humains et économiques

Les pays du Maghreb¹⁹⁹ doivent faire face dans les décennies à venir à un contexte migratoire très délicat dont ils doivent anticiper les effets et y apporter les réponses. Parmi les questions auxquelles des réponses doivent être apportées nous pouvons citer :

Que faire face à l’engorgement migratoire en Afrique? Comment se désengager des logiques des politiques migratoires européennes vis-à-vis de l’Afrique et penser autrement nos relations migratoires directes avec le continent ?

Les pays du Maghreb doivent d’abord commencer par penser autrement leurs relations migratoires avec l’Afrique au Sud du Sahara, en fonction de leurs propres intérêts et des perspectives de l’évolution démographique et économique du continent.

En d’autres termes : jusqu’à quel degré devons-nous ouvrir, ou entrouvrir, les portes de la migration au profit des Africains du Sud du Sahara et inversement, jusqu’à quel degré les pays du Continent ont intérêt à ouvrir leurs portes aux jeunes, aux commerciaux, aux ingénieurs et aux entrepreneurs du Maghreb ? C’est la quadrature du cercle que les deux parties doivent arrondir.

Les décideurs Maghrébins doivent prendre en compte plusieurs paramètres dans la conception des stratégies de leurs pays en matière de positionnement et de présence en Afrique. Ils doivent, en premier lieu, réfléchir aux conditions de la

¹⁹⁹ Je vise en premier lieu le Maroc et la Tunisie et, secondairement, l’Algérie même si sur le long, et peut-être même le moyen, termes, cette dernière sera dans la même configuration que les deux premiers.

mobilité humaine et de la migration avec les pays du Sud du Sahara où ils veulent s'implanter, développer des activités et des échanges ou créer des entreprises.

Le développement des échanges économiques avec le continent ne peut réussir sans un examen des conditions d'entrée et de séjour des ressortissants maghrébins en Afrique et des Africains du Sud du Sahara au Maghreb. Vouloir rejoindre les ensembles économiques régionaux en Afrique ou y acquérir des parts de marché ne peut réussir sans une nouvelle approche de la mobilité avec le continent.

La sécurisation des frontières et de la circulation des personnes, ainsi que la résolution et la prévention des conflits, sont une autre condition pour le développement d'une migration qui pourrait finir par contribuer à la prospérité et au bien-être de groupes et de communautés entières dans chaque pays ou région.

La démographie africaine est, au même temps, un potentiel et un défi pour les pays du Maghreb. Comment tirer des profits réciproques de l'avenir démographique du continent ? Sans verser dans l'alarmisme, cette nouvelle approche ne peut ignorer la réalité démographique du continent aujourd'hui, ni ignorer les projections de sa population dans les décennies à venir (cf. encadré ci-dessous).

Le diagnostic démographique :

Avec moins de 100 millions d'habitants (94,5 millions en 2016), le Maghreb ne représente que 7% de la population de l'Afrique (1,2 milliard en 2016).

Le voisinage sud du Maghreb, à savoir l'Afrique subsaharienne (avec 516 millions d'habitants), compte 5,5 fois la population du Maghreb.

Certains spécialistes de l'Afrique craignent que ce continent ne soit qu'au début de l'explosion de sa démographie. Les projections (Nations-Unies, INED...) situent la population africaine à environ 2,5 milliards en 2050, soit le double de la population actuelle.

Cette explosion est accompagnée d'un déficit de développement et de services sociaux, ce qui se traduit par des taux de pauvreté très élevés

Nous pouvons mettre l'accent sur deux effets majeurs de cette explosion démographique du continent qui sont la croissance accélérée du nombre des jeunes et la croissance rapide de la population des villes .

L'Afrique subsaharienne enregistre le taux le plus élevé de jeunes dans sa population : 70% de ses habitants ont moins de 30 ans (ONU), soit 360 millions de personnes et plus de 800 millions pour l'ensemble du continent.

Avec un taux de 40% de population totale vivant dans les villes africaines, celles-ci comptent aujourd'hui 440 millions d'habitants, mais atteindront 1,2 milliard de citoyens en 2015

Comment tirer des profits réciproques de l'avenir démographique du continent ?

Les pays du Maghreb doivent réfléchir aux moyens de tirer profit des « dividendes » de la démographie africaine :

- une jeunesse de plus en plus formée et ouverte sur le monde qui peut devenir un atout pour les ressources humaines du Maghreb, si les portes de la mobilité et de l'entrée de ces pays leur sont ouvertes ;
- une population jeune ayant besoin de formation académique et professionnelle que peuvent fournir les pays d'Afrique du Nord, que ce soit au Maghreb même ou dans les pays au Sud du Sahara. Dans un cas comme dans l'autre, ceci nécessite la mise en place de politiques migratoires actives (d'émigration et d'immigration) en direction du voisinage Sud ;
- les jeunes africains, nombreux et de plus en plus formés, comme leurs pairs maghrébins, chercheront toujours des débouchés pour échapper au

chômage et à améliorer leur quotidien. Dans ce cas, les pays du Maghreb ne peuvent se permettre de fermer leurs marchés du travail à ces jeunes alors qu'ils cherchent à se servir des leurs et les encourager à conquérir les marchés économiques au Sud ;

- enfin, l'une des autres « dividendes » de la démographie africaine est l'énorme capacité du marché de consommation qui émerge sur le continent, que ce soit à l'échelle générale ou au niveau des élites et des classes moyennes, surtout dans les villes. Un marché de consommation avec des capacités d'absorption exponentielles qui nécessitent des politiques migratoires réciproques, visant l'assouplissement des contrôles aux frontières et la facilitation de la circulation des opérateurs économiques et des professionnels du commerce international entre le Maghreb et les pays Subsahariens.

Il est évident que la première conclusion qui est généralement tirée de ce constat, est que cette explosion démographique se traduit déjà, et continuera à se traduire, par une déferlante migratoire, interne ou externe à l'Afrique, vers toutes les zones de stabilité politique et de prospérité économique qui peuvent se situer aussi bien sur le continent qu'à l'extérieur.

La démographie devient, ainsi, un moteur de la migration si les réponses aux besoins des populations africaines ne sont pas satisfaites dans les domaines des services sociaux (santé et éducation), de l'emploi, des revenus et de la sécurité. Or, justement, nous considérons que le Maghreb peut contribuer à répondre à ces besoins dans le cadre aussi bien bilatéral que multilatéral.

Les domaines suivants peuvent servir de cadre à cette coopération :

- Les déficits et les insuffisances des services sociaux sont une opportunité pour aider les partenaires du voisinage méridional à apporter des réponses de la part des pays du Maghreb, aux besoins des populations africaines en matière de santé, d'éducation et de formation.
- Les villes africaines, d'aujourd'hui comme celles du futur, auront des besoins sans limites pour être planifiées, aménagées, gérées et équipées dans les domaines de l'habitat, des infrastructures routières et urbaines (réseaux d'assainissement, d'eau et d'électricité...) et des services. Les pays du Maghreb peuvent y contribuer par leur savoir-faire et par les compétences humaines. La coopération multilatérale tripartite (Pays du Maghreb/pays d'Afrique et pays du Nord et/ou organisations internationales).

- En outre, le Maghreb peut servir de « Hub » de la mobilité et de la circulation des personnes entre l'Afrique Subsaharienne et la Méditerranée. C'est, à côté de la conquête des parts de marché sur le continent, l'un des potentiels les plus promoteurs que peuvent engendrer la migration et la mobilité des Maghrébins en direction du Sud et des Africains du Sud du Sahara en direction du Maghreb et de la Méditerranée. Le transport aérien, dans le cadre de l'Open Sky, sera le principal support de cette mobilité et connaîtra des taux de croissance à deux chiffres sur de longues années.
- Les échanges humains et la culture de la tolérance et de la coexistence, seront un défi majeur à relever des deux côtés du Sahara et conditionneront (dans les deux sens) l'épanouissement de la mobilité, qui doit être accompagnée par des programmes culturels, des jumelages, des échanges de jeunes et de sensibilisation aux valeurs universelles...

Conclusion

Au terme de cette courte réflexion, il est évident d'admettre que les propositions et les arguments avancés mettront du temps pour pouvoir être mis en œuvre pour des raisons d'ordre historique, sociologique, économique et politique.

D'abord, il faudrait du temps pour asseoir des rapports durables avec la rive Sud du Sahara, après tant de siècles de relations organiques avec la rive Nord de la Méditerranée. Les populations de peau noire (même citoyennes de ces pays) restent objet de plusieurs formes de rejet, de discrimination, voire de violence. Les rapports des sociétés maghrébines à l'altérité demeurent un grand chantier.

Les mutations économiques globales, ainsi que les stratégies des principales parties prenantes dans les différents regroupements régionaux, peuvent laisser sur les marges de petits pays (tels que la Tunisie, le Maroc, ou l'Algérie), sans envergure économique significative, qui plus est, ne sont même pas membres d'une communauté économique effective.

Enfin, les pays du Maghreb risquent, dans leurs relations avec l'Afrique au Sud du Sahara, de cloner le modèle de l'approche migratoire développée par nos voisins de la rive Nord de la Méditerranée : oui à l'ouverture des marchés et à la libre circulation des biens, non à la libre circulation des personnes.

CHAPITRE 10 :

Jeunesse, Emploi, Migration et Partenariat Europe-Afrique : l'équation du futur en Afrique subsaharienne

Iván Martín

La réalité démographique en Afrique, bien que connue et répétée, est celle d'un continent en pleine transition. Le rapport de l'ONU sur les tendances démographiques, publié en juin 2017, prévoit une augmentation de 30% de la population mondiale à l'horizon 2050 (elle atteindra alors le chiffre de 10 milliards d'individus contre 7,55 milliards aujourd'hui). Et c'est en Afrique que la progression démographique sera la plus importante. Plus de la moitié de la croissance démographique du monde dans les trente prochaines années sera concentrée dans dix pays, dont six africains (Nigeria, Ethiopie, République Centre Africaine, Tanzanie, Ouganda et Egypte). D'une population totale d'environ 1,2 milliard de personnes en 2017, celle-ci passera à 2,47 milliards en 2050. Pour l'Afrique subsaharienne, cela signifie passer d'un peu plus de 1 milliard de personnes, actuellement, à 2,1 milliards en 2050.

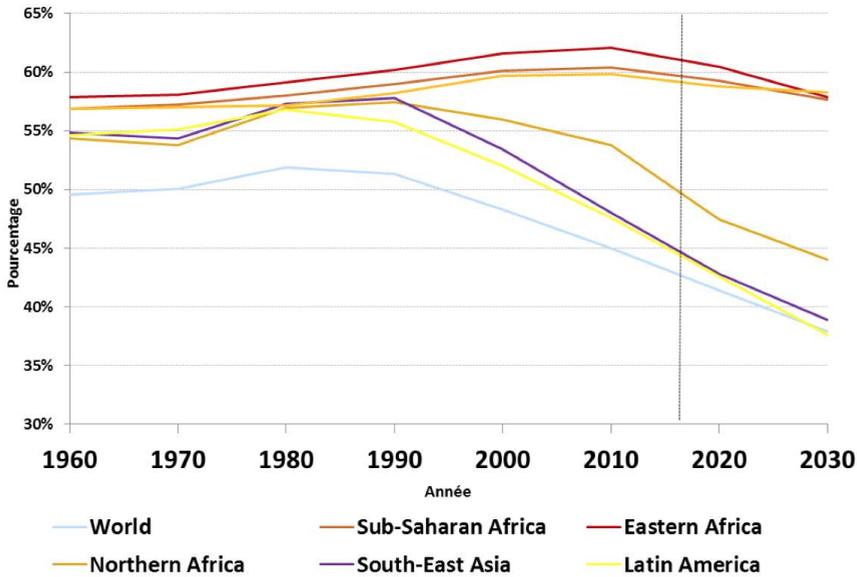
Les conséquences de cette dynamique démographique sont multiples et sont à l'origine des grands défis qui attendent l'Afrique : en matière d'urbanisation, sécurité alimentaire, l'accès à l'eau, lutte contre la pauvreté et planification des services publics. Mais, il y a surtout une conséquence qui mérite toute l'attention, et qui détermine, dans une certaine mesure, toutes les autres : l'irruption des jeunes comme secteur clé de la population, la question de leur emploi et leurs perspectives de vie et, par là, de leur insertion économique mais aussi sociale. Déjà en 2014, l'Organisation internationale du travail (OIT) avait observé qu'alors que l'Afrique a besoin de 18 millions de nouveaux emplois par an pour dresser le problème du chômage, seulement 3 millions y sont créés actuellement.

Des 480 millions de jeunes entre 15 et 30 ans, on passera à 780 millions en

2050, c'est-à-dire une augmentation de près de 9 millions par année pendant ces trois décennies. Le défi démographique est avant tout un défi de l'emploi, mais aussi de disponibilité et d'accès à l'eau, l'alimentation et les ressources naturelles, c'est-à-dire un défi de développement humain. Le défi migratoire ne vient qu'en aval : l'impact de cette dynamique démographique, combinée avec les perspectives de développement dans ces pays, sur le potentiel migratoire et les flux effectifs de migrants, internes mais aussi internationaux. Il y a lieu de noter, à ce propos, qu'environ 60% à 65% de la population de l'Afrique subsaharienne est rurale, et, donc, l'exode rural est toujours latent, et il sera probablement exacerbé par les conséquences de la sécheresse et la pénurie d'eau et du changement climatique dans les zones agricoles.

En effet, comme le démontre le graphique 18, l'Afrique, en général, et l'Afrique subsaharienne, en particulier, présentent les taux plus élevés du monde de jeunes entre 15 et 34 ans. Parmi la population totale en âge de travailler en Afrique subsaharienne, ce taux est pratiquement de 60%, plus de 17 points procentuels au dessus de la moyenne mondiale. Or, c'est dans cette tranche d'âge que se trouvent la plupart des migrants internationaux et que les taux d'émigration sont les plus élevés partout dans le monde. Pourtant, l'ampleur des migrations de l'Afrique subsaharienne vers le reste du monde, en général, et vers l'Europe, en particulier, est restée très limitée jusqu'à présent. Le taux de migration de la région (en dessous du 3%) est plus bas que la moyenne mondiale (3,4%), et le nombre total des migrants originaires d'Afrique subsaharienne n'excède pas les 16 millions, dont plus des deux tiers se sont installés dans d'autres pays subsahariens. En Europe, le nombre total des migrants subsahariens est de 6 millions, avec peut-être autres 6 millions de migrants qui ont acquis une nationalité européenne. Dans cette mesure, l'enjeu est beaucoup plus les flux migratoires potentiels que les flux effectifs.

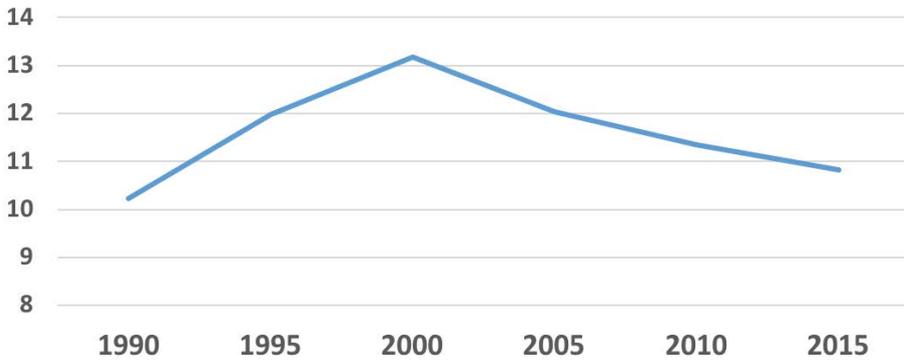
Graphique 19. Jeunes 15-34 en pourcentage de la population de +15 ans, principales régions du monde, 1960-2030



Source: Élaboration propre sur la base de UN DESA Data

En termes structurels, comme on peut voir dans le graphique 19, et malgré le différentiel de croissance entre l'Europe et l'Afrique observé depuis 2000 (2,5% contre 5%), les asymétries se sont largement maintenues. L'écart des revenus par habitant en parité de pouvoir d'achat entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne (une approximation grossière mais fiable des différentiels dans les salaires, qui est un facteur déterminant de la pression migratoire autant que le chômage en tant que tel) ont fléchi depuis l'année 2000, mais ils restent encore au-dessus de 1/10, à un niveau plus élevé qu'il y a trente années. Ce manque de convergence réelle, en combinaison avec la dynamique démographique, explique la pression migratoire et marque un horizon clair pour tout agenda de Partenariat Europe-Afrique. En effet, c'est le différentiel de revenus (le proxy disponible le plus proche que nous avons pour le différentiel des salaires), autant que les perspectives d'emploi en tant que telles, qui agit comme incitation pour la migration économique internationale, dans la mesure où les migrants potentiels comparent leurs salaires potentiels dans les pays de destination avec le pouvoir d'achat de ces salaires (ou des transferts qu'ils pourront envoyer avec eux) dans leurs propres pays.

Graphique 20. Différentiel de revenu zone euro/Afrique subsaharienne (PIB par habitant PPA courants internationaux)



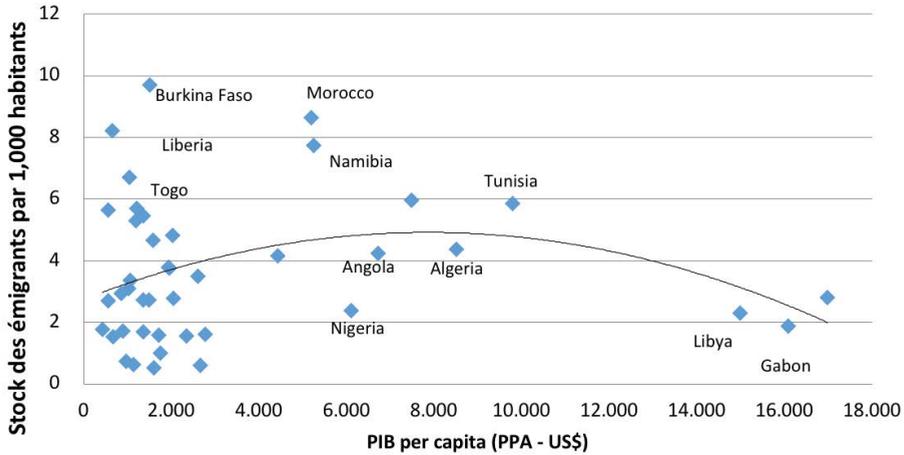
Source: Élaboration propre sur la base des World Development Indicators de la Banque Mondiale

En termes de relation entre développement et migration, le graphique 20 montre la corrélation entre niveau de développement (mesuré par le PIB par tête) dans le pays d'Afrique subsaharienne et le stock mondial de migrants de chaque pays²⁰⁰. Elle confirme le fait que la plupart des pays africains se trouvent encore à un stade où le développement du pays produit une plus grande pression migratoire, selon le schéma conceptualisé par Hein de Haas (2008)²⁰¹. Concrètement, cela signifie qu'il faut s'attendre à une augmentation des flux migratoires dans les prochaines décennies à mesure que ces pays se développent.

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

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

Graphique 21. PIB et émigration dans les pays africains, 2013



Source: Élaboration propre sur la base des World Development Indicators de la Banque Mondiale et UN Database

Quelle réponse de l'Europe et quelle approche dans le cadre du Partenariat Europe-Afrique ?

La « crise des réfugiés » de 2015 en Europe (avec l'arrivée de 1,3 million de réfugiés, et presque autant en 2016) a « réveillé » les pays européens sur le potentiel déstabilisateur de l'arrivée massive de migrants pour leurs sociétés et pour leurs systèmes politiques. Pour ce qui concerne les pays du sud de la Méditerranée, du Maroc à la Turquie, en passant par l'Égypte, cette crise a confirmé le glissement de la fonction des pays du Maghreb dans le système migratoire de l'Europe et la priorité absolue donnée à la sécurisation des frontières méditerranéennes de l'Union européenne avec des accords à géométrie variable successifs avec les pays de la rive Sud (du Maroc déjà, en 2006, à la Turquie, en mars 2016, puis la Libye, en juillet 2017). Désormais, l'essentiel des appuis européens se font aujourd'hui sous le prisme et l'urgence de la question migratoire, des déplacés et des réfugiés, surdéterminés par la donne politique européenne (dans l'Eurobaromètre du Printemps 2015, pour la première fois, l'immigration est devenue la plus grande préoccupation des Européens, mentionnée par 38% des répondants face au 24% de l'année avant). Le prisme de la migration, voire du terrorisme, l'emporte sur des stratégies de co-développement et de long terme. L'Union européenne et ses États

membres ont lancé plusieurs initiatives en liaison avec la question migratoire : il est révélateur qu'au moment où ils insistent sur une approche partenariale pour la gestion des flux migratoires, et entre les deux sommets Europe-Afrique, de Bruxelles, en avril 2014 et de La Valetta, en novembre 2016, un agenda européen sur les migrations définissant un cadre de politique migratoire européenne a été adopté sans aucune consultation avec les pays partenaires.

Dans un premier temps, le Sommet Europe-Afrique sur la migration de La Valetta a vu le lancement du « Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (FFU pour l'Afrique). Ce Fonds était censé donner une réponse structurelle aux causes profondes des migrations, c'est-à-dire à la question du développement de l'Afrique. Cependant, malgré les ressources conséquentes mobilisées (1,8 milliard d'euros sur cinq années de dotation initiale, qui atteindra 2,5 milliards fin 2016), et laissant de côté le fait qu'il s'agit en grande partie de fonds recyclés déjà affectés à la coopération avec l'Afrique (donc pas des fonds nouveaux)²⁰², il y a un décalage évident entre les moyens mobilisés et les objectifs visés, d'un côté, et l'importance de la « menace » ressentie par les pays européens, de l'autre. Face à ce défi considéré exceptionnel, paradoxalement ce sont les instruments standards de la coopération au développement qui sont mobilisés ; face à des défis qui s'inscrivent dans le temps long, comme l'éducation et l'emploi, des projets de coopération avec une obligation de résultat à court terme.

Les fonds alloués au Fonds Fiduciaire supposent moins de 0,5 euros, par habitant et par an, des pays africains, loin, par exemple, des montants des fonds structurels européens pourtant censés réduire les écarts de développement entre des différentes régions européennes²⁰³. L'aide européenne à l'agriculture africaine est de 500 millions d'euros, alors que la PAC s'élève annuellement à 50 milliards d'euros. Et confrontée à des autres menaces structurelles, la réponse européenne a été autre : 41 milliards d'euros dégagés pour faire face à la crise bancaire espagnole, en 2012, ou plus de 218 milliards pour le sauvetage économique de la Grèce, depuis 2008...

Par rapport à ces montants, les transferts des migrants vers l'Afrique sont

²⁰² Ont été mobilisés des fonds du 11^{ème} Fonds européen de développement, l'Instrument européen de voisinage, l'ICD, la DG ECHO et la DG HOME.

²⁰³ Pour rappel, l'Espagne, par exemple, reçoit, pour la période 2014-2020, 110 euros par habitant et par an en fonds structurels pour réduire les écarts de développement avec d'autres pays et régions d'Europe.

passés de 11 milliards de dollars, en 2000, à 64.6 milliards, en 2016. Globalement, le volume des transferts officiels par habitant n'a cessé d'augmenter depuis dix ans en Afrique : selon les estimations, ils sont passés de seulement 18 USD par personne, en 2003, à 58 USD, en 2013.

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

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

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

L'objectif central n'est donc plus le développement, mais la contention des flux migratoires, la cohérence de politiques ne sert plus l'objectif de développement mais la coopération dans la gestion des flux de migrants en situation irrégulière, et une nouvelle conditionnalité à rebours se dessine où toute la coopération au

développement est subordonnée à la coopération en matière migratoire des pays bénéficiaires....

Des pistes pour un agenda des relations Europe-Afrique sur la migration et l'emploi

Au moins depuis 2015, l'agenda du Partenariat a été marqué par un sens d'urgence, du côté européen, étroitement lié au besoin politique de contenir les flux migratoires (une tendance qui remonte à la nouvelle stratégie pour l'Afrique adoptée par le Conseil de l'Union européenne en 2005). Tout l'élan politique du Partenariat cible cet objectif, ceci aussi bien avec une approche sécuritaire (contrôle des frontières et des flux irréguliers), qu'avec une approche coopérative (réadmission des migrants retournés), ou encore une approche de développement axée sur la fausse supposition qu'un processus de développement qui dresse « les causes » profondes des migrations se traduira ex machina par une réduction des flux migratoires (or, l'évidence empirique, comme expliqué ci-dessous, confirme le contraire).

Par contre, on néglige une approche structurelle et intégrée du développement, qui cible de manière explicite la convergence réelle et mobilise les différents vecteurs des relations économiques entre les deux continents autour de cet objectif : les investissements et la construction d'infrastructures, le commerce au-delà des dogmes idéologiques sur les bienfaits du libre-échange pour toutes les parties, et, bien évidemment, l'aide au développement substantielle dont bénéficie l'Afrique. C'est autour de cette conception que doit être repensé l'agenda du Partenariat et ses outils.

La question de la migration, loin d'être l'objectif ultime du Partenariat Europe-Afrique, comme il semble être de plus en plus le cas pour les États européens, devrait être replacée dans le contexte des relations économiques et du processus de développement de l'Afrique, pour ainsi rééquilibrer le Partenariat et trouver une articulation entre les intérêts de toutes les parties. Il y a besoin d'une vision holistique qui inscrit la migration dans le processus de développement et de globalisation et, par conséquent, globaliser l'approche « globale » de cette question prônée par l'Union européenne depuis 2005 : c'est-à-dire, intégrer dans le partenariat des possibilités de migration légale et de mobilité (pratiquement disparues depuis la Déclaration du Sommet de La Valetta, et absents du "Processus de Khartoum", lancé en 2014 en Afrique de l'Est, alors qu'elles étaient au centre du "Processus de Rabat", initié en 2006 en Afrique de l'Ouest et du Nord, prévoir de incitations

financières équitables pour les pays d'origine pour la réadmission de ses nationaux pour compenser la perte de transferts potentiels, reprendre la question de la compensation pour la fuite des cerveaux pour les pays qui perdent une partie de leur capital humain au profit des pays de destination et associer les pays d'origine aux politiques d'intégration des migrants dans les pays de destination (sachant que la profondeur et les modalités de cette intégration ont un impact direct sur la contribution des migrants au développement de leurs pays d'origine). Il faut dépasser la logique stricte de contrôle (nécessaire pourtant) pour une logique de gestion et optimisation des flux migratoires et leur articulation avec le processus de développement et reconnaître que les flux migratoires sont étroitement liés à l'évolution de l'emploi et des inégalités (et donc à la question de la convergence), mais aussi qu'ils sont une expression naturelle du processus de développement et que ce n'est pas réaliste de les arrêter complètement.

La bilatéralisation (voir unilatéralisation) croissante de l'approche européenne sur la coopération en matière migratoire doit aussi être revue. Le manque d'une position articulée de l'Afrique sur ce sujet ne contribue évidemment pas à promouvoir une approche partenariale multilatérale ; la vision commune sur la migration de l'Union Africaine que le Maroc s'est chargé de proposer pour le Sommet de juillet 2018, à propos de laquelle le discours du Roi du Maroc au Sommet de l'UA d'Addis Ababa, en janvier 2018, a donné quelques premiers éléments de proposition, serait une bonne occasion pour développer cette « vision africaine commune sur la migration » versant sur un « Agenda africain pour la migration ». Le Pacte Global sur la Migration et le Pacte Global sur les Réfugiés, en cours de négociation dans le cadre des Nations-Unies, offrent aussi une opportunité pour remultilatéraliser la coopération en matière migratoire. Le Partenariat Europe-Afrique devrait établir un cadre global de coopération dans ce domaine, plutôt que de se limiter à acter l'approche européenne.

Par ailleurs, étant donné que plus de 70% des flux migratoires en Afrique subsaharienne sont intra-africains, et que les pays du nord de l'Afrique, en tant que pays de transit, deviennent de plus en plus impliqués dans la gestion des flux migratoires vers l'Europe, la question migratoire doit être traitée dans sa globalité, intégrant aussi les flux migratoires vers l'Europe comme les défis des pays de transit et la gestion des flux intra-africains. C'est la seule façon d'assurer une coopération en matière migratoire mutuellement bénéfique et, par conséquent, appropriée pour toutes les parties.

Pour ce qui est de l'emploi, même si « Investir dans la jeunesse » a été le thème

central du Sommet d'Abidjan, de novembre 2017, ce qui prouve que le diagnostic est bien établi, les résultats du Sommet sont bien maigres en matière d'actions et de décisions concrètes. Au-delà des initiatives volontaristes, et avec un impact incertain (et en tout cas indirect,) comme le Plan d'Investissement Externe, lancé par la Commission européenne en 2016, les seules actions concrètes e par le Sommet consistent à renforcer l'échange d'étudiants africains avec l'Europe, une approche qui, par définition, ne peut cibler qu'une petite élite de jeunes africains. Par contre, ce qu'il faudrait c'est de mettre la création d'emplois et les intérêts de la jeunesse au centre du Partenariat et, donc, aussi de ses principaux instruments de mise en œuvre, come les accords de partenariat économique ou les plans d'investissement.

Or, il est vrai que pour la première fois dans l'histoire de la coopération européenne en Afrique, les décideurs européens ont pris conscience de ce que la création d'emplois est un enjeu capital pour le développement des pays partenaires et pour leur stabilité, et sont prêts à mobiliser des ressources conséquentes pour y contribuer. C'est ainsi que, notamment dans le cadre du Fonds Fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, une multiplicité de nouveaux projets testent des approches pour adresser la question de l'emploi dans le sous-continent. En parallèle, les gouvernements des pays africains sentent de plus en plus la pression sociale pour offrir des opportunités d'insertion professionnelle à la population jeune comme clé de voûte de la stabilité sociale, même si les politiques nationales d'emploi, les institutions du marché de travail et les ressources dédiées continuent à être généralement très faibles par rapport à d'autres secteurs. Or, il faut savoir que l'insertion économique des jeunes ne se prête pas à des solutions rapides, tandis que les décisions individuelles de migrer peuvent effectivement être prises rapidement ; dans cette mesure, une vision et une action de longue haleine s'impose.

Dans ce contexte, face à une « stratégie de l'offre » centrée sur les « investissements » dans le capital humain des jeunes et leur employabilité, il serait souhaitable un recentrage de la coopération sur la création d'emplois et, donc, sur la demande, en intégrant sa valeur sociale dans les calculs de rentabilité des investissements faits pour la prise de décisions. Des solutions innovatrices qui vont au-delà de l'approche centrée sur la résilience et l'entrepreneuriat des jeunes (voir la promotion des dites « activités génératrices de revenu » souvent servant à perpétuer la pauvreté), s'imposent. Le modèle de garantie d'emploi ou formation jeunes implanté en Europe depuis 2014, par exemple, mériterait d'être testée en Afrique aussi, tout comme des initiatives d'emploi communautaire, en tant que première porte d'entrée des jeunes à la vie professionnelle, notamment dans le

milieu rural.

En tout cas, il faut admettre que, dans le contexte d'Afrique subsaharienne, les concepts de marché d'emploi, emploi irrégulier ou sous-emploi, chômage (et en tout cas taux de chômage), intermédiation et même compétences, formation professionnelle, salaire et conditions de travail, n'ont pas la même portée et pertinence que dans des économies plus avancées. Il est, donc, illusoire de prétendre appliquer les mêmes politiques actives et modalités d'intervention, comme c'est souvent le cas dans le cadre des projets de coopération au développement. Par ailleurs, la question de l'emploi des jeunes n'est qu'un aspect, quoi que central, du défi social plus général de la transition des jeunes (qui relève aussi du système éducatif en termes autant de qualité que d'accès, des valeurs sociales et le comportement reproductif, de la solidarité intergénérationnelle, des questions de genre et même du processus d'urbanisation et l'équilibre milieu rural-milieu urbain).

Dans cette perspective, s'il a vocation à aborder les causes profondes des migrations irrégulières et impulser un vrai processus de développement en Afrique subsaharienne, le Partenariat Europe-Afrique est appelé à créer les bases d'un nouveau modèle de développement dans les pays africains (centré sur l'emploi et l'insertion économique des jeunes et mettant l'accent autant sur la distribution spatiale et sociale de la croissance, qui explique une bonne partie des pressions migratoires, que sur le niveau de la croissance) et pour un nouveau ordre économique international -plutôt que de simples pactes migratoires- assurant une convergence des niveaux de revenu et, donc, une stabilisation des populations dans leurs pays d'origine. Et l'inversion des priorités qui peut s'observer depuis deux ans dans l'action de l'Union européenne dans le continent -mettant le contrôle des flux migratoires en avant des objectifs de développement même dans sa coopération en Afrique- doit être revue.

CHAPITRE 11 :

Les enjeux africains de la nouvelle politique migratoire du Maroc

Larabi Jaidi

Depuis des décennies, le Maroc a été un important pays d'émigration : environ 5 millions de Marocains d'origine résident à l'extérieur (dont 90% résideraient en Europe), pour une population totale de 33 millions d'habitants, soit 15% de la population totale du pays. Les Marocains constituent l'une des communautés les plus importantes en Europe. A partir du milieu des années 90, le Maroc se transforme progressivement en État de transit, puis de destination pour les immigrants en provenance d'Afrique subsaharienne. Les changements géopolitiques ainsi que l'instabilité connus par certains pays africains (Côte d'Ivoire, Nigeria, Mali etc.) ont modifié les dynamiques migratoires du continent africain, l'orientant vers de nouvelles destinations, dont le Maghreb. En provenance du sud du continent, ces immigrants pensent souvent faire du Maroc une étape temporaire dans leur transit entrepris pour tenter d'entrer en Europe.

La fermeture progressive de l'Europe va modifier des schémas migratoires en Afrique et induire des changements dans la politique migratoire du Maroc. Pays de transit vers l'Europe, le Maroc est tiraillé entre deux tensions qui traversent ses relations avec ses partenaires du Nord et du Sud :

- d'un côté, la résistance à la pression de l'UE pour adopter une approche de contrôle de ses frontières méditerranéennes et atlantiques et stopper l'émigration irrégulière;
- de l'autre côté, mettre en place une politique d'accueil des migrants subsahariens, conforme à son ouverture sur le sud de son continent, sans que cette ouverture ne se traduise par un appel d'air pour l'intensification des flux des migrants.

Depuis les années 90, les autorités marocaines et espagnoles, avec le soutien de l'Union Européenne, ont mis en place une politique de coopération, focalisée sur

la surveillance des frontières méditerranéennes et terrestres entre les deux pays et des opérations de contrôle des flux migratoires. Cette coopération sécuritaire avec ses hauts et ses bas, ses tensions et ses dialogues, est souvent perçue comme un modèle à promouvoir, puisque le Maroc est un des pays qui parvient efficacement à empêcher certains groupes de migrants et de réfugiés de passer en Europe²⁰⁴. Mais, face à la double pression des flux des migrants et du durcissement de la politique migratoire européenne, le coût humanitaire et politique du régime frontalier hispano-marocain devenait de plus en plus élevé pour le Maroc.

Malgré l'adoption de la nouvelle constitution marocaine, plus ouverte sur le principe des droits de l'homme, la migration a, dans un premier temps, continué à être gérée sous un angle principalement sécuritaire, bien que les autorités marocaines aient également mis en place des mesures inédites à l'égard des migrants (telles que la contribution même financière au programme de retour volontaire supervisé par l'OIM). Avec la décision prise par le Maroc de revitaliser et élargir ses rapports avec les pays africains par une approche globale (diplomatique, économique, culturelle et sécuritaire), le choix d'une nouvelle politique migratoire du Maroc s'est imposé comme un vecteur d'expression de cette nouvelle donne. Cette nouvelle politique, lancée en novembre 2013, a l'ambition de s'attaquer à la migration irrégulière par des dispositifs de régularisation et d'intégration des migrants dans la société marocaine. Depuis son lancement, elle a enregistré des résultats probants mais elle demeure confrontée à des défis importants pour aspirer à être un modèle aux pays tiers.

Changement des schémas migratoires

Le phénomène de l'émigration émanant des pays africains résulte d'une combinaison de facteurs de natures différentes : économiques (pauvreté; chômage), politiques (conflits; insécurité; instabilité), démographiques (exode rural; chômage; augmentation des personnes à charge); climatiques (sécheresse; changement climatique) et structurels (fuites des cerveaux; crise du système éducatif). De plus, ces pays d'origine sont également concernés par une certaine tradition de la migration, laquelle s'inscrit dans un système de pratiques sociales ancestrales (nomadisme; migrations saisonnières; pèlerinage).

Les couloirs migratoires reliant l'Afrique de l'Ouest au Maghreb se calquent surtout sur les anciennes routes commerciales et/ou caravanières et sur les

²⁰⁴ Hicham Arroud, Sakina Abushi : Une bulle migratoire ? Lecture de la nouvelle politique européenne de voisinage à la lumière du contexte marocain. Août 2016. Heinrich Boll Stiftung. Afrique du Nord Rabat.

itinéraires Touaregs ancestraux. Les routes les plus empruntées connectant l'Afrique de l'Ouest au Maroc transitent par le Niger (Agadez; Arlit; Dirkou) ou par le Mali (Gao) vers l'Algérie (Djanet; Ghadaia ; Maghni ; Oran ; Tamanrasset) avant de mener au Maroc, souvent via la ville d'Oujda. Certaines routes moins documentées connectent la Mali et le Sénégal à la Mauritanie (Nouadibou; Nouakchott) avant de mener au Maroc via Bir Gandouz.

La majorité des routes sont extrêmement dangereuses et sont sous le contrôle de réseaux de trafiquants, qui s'adaptent facilement aux nouvelles circonstances et qui, en l'absence d'une coordination et collaboration adéquate avec les autorités des États voisins, laissent les immigrants en situation d'extrême vulnérabilité, notamment face à tout type d'exploitation et de trafic. En fait, les routes migratoires changent en fonction des obstacles rencontrés et les itinéraires des migrants s'adaptent constamment en fonction des informations qu'ils reçoivent quant à l'évolution de la situation dans les pays de transit.

Les flux migratoires qui concernent principalement le Maroc viennent de la « Route Occidentale » partant de l'Afrique occidentale vers le Maroc et l'Algérie, en passant par le Niger et le Mali. L'instabilité politique des régimes politiques dans quelques pays de la région (Mali, Libye) ont eu un effet considérable sur la réorientation des routes migrantes traditionnelles des zones sahéliennes et subsahariennes, s'établissant vers le Nord-ouest du continent (Maroc, Algérie) au lieu du Nord-est. La route de migration libyenne est devenue plus accessible et abordable, en raison de la guerre et de l'instabilité du pays. En conséquence, elle a gagné en importance. Pour les migrants et les réfugiés cherchant à rejoindre l'Europe, il était plus logique de choisir la route libyenne que la route marocaine, où les mesures de sécurité sont strictes, et ce même si la voie centrale de la Méditerranée est beaucoup plus dangereuse. La fermeture récente de la route de la Méditerranée orientale vers l'Europe par la Turquie et la Grèce risque de causer une augmentation de la pression sur la route de la Méditerranée occidentale passant par le Maroc. Plus récemment, la route marocaine a pris beaucoup plus d'ampleur avec le blocage de la frontière turque et les naufrages des bateaux en Libye.

En dépit de ces flux et reflux, la population immigrante n'a cessé d'augmenter au Maroc et comprend aussi des demandeurs d'asile et de réfugiés. Toutefois, cette migration continue d'être modeste en comparaison avec l'émigration marocaine, mais cela représente tout de même une évolution importante. La population des étrangers au Maroc est estimée à environ 86.000 personnes (d'après le Haut-Commissariat au Plan), y compris étudiants étrangers, les expatriés résidant

au Maroc, et migrants irréguliers. Les migrants en situation irrégulière sont majoritairement des ressortissants d'Afrique sub-saharienne. Leur nombre variait selon les estimations (avant l'opération de régularisation de 2014, qui a mené à la régularisation de 24.000 migrants) entre 25.000 et 45.000 personnes, essentiellement localisées à Rabat, Casablanca, Tanger, Fès, Nador, Oujda et Agadir.

Une fois au Maroc, les migrants ayant le projet de la traversée du détroit de Gibraltar s'installent dans les villes du Nord avec l'objectif d'entrer notamment à Sebta ou Mellilia. Du fait de cette évolution, le nombre de traversées frontalières irrégulières détectées entre le Maroc et l'Espagne a augmenté dans les années 2000. Des groupes de migrants et de réfugiés d'Afrique subsaharienne sont interceptés avec force par les polices espagnole et marocaine. Les forces de sécurité font parfois preuve de violence extrême pour empêcher les migrants et les réfugiés de franchir les clôtures bordant Mellilia et Sebta ; des blessures graves et même des décès sont signalés régulièrement.

D'une approche sécuritaire à une approche humaniste

Enquêtes et rapports d'organisations de la société civile et d'organismes internationaux de droits de l'homme ont signalé les nombreuses violations des droits de l'homme dans les zones aux alentours de la frontière, en particulier à proximité de la clôture qui sépare Nador et Mellilia, ainsi que des témoignages d'« expulsions à chaud » ou des « refoulements immédiats » de personnes ayant déjà atteint le sol espagnol. Des raids et des transferts violents de migrants et de réfugiés sont devenus des pratiques courantes, en particulier dans le Nord et l'Est du Maroc. Comme depuis 2013, le Maroc ne réalise pas des expulsions forcées de migrants irréguliers hors son territoire, les autorités expulsent les migrants et les réfugiés du Nord en direction du Sud du Maroc.

Ces tentatives de déplacer les migrants et les réfugiés, aussi loin que possible de la frontière, sont une réponse à la pression de l'Europe et des autorités espagnoles et un moyen de protéger les frontières maroco-européennes contre les migrants et réfugiés. Des organisations telles qu'Amnesty International et le Groupe antiraciste de défense et d'accompagnement des étrangers et migrants (GADEM), affirment que cela constitue une violation flagrante du principe de non-refoulement (interdiction d'expulser ou de renvoyer un réfugié), et, donc, du droit international.

Néanmoins, dans ce contexte, un nombre croissant d'immigrants décident de ne pas passer en Europe et choisissent, comme solution alternative, de rester au Maroc. Des dizaines de milliers d'immigrants se sont installés de manière permanente dans des villes telles que Casablanca, Fez ou Rabat, trouvant du travail dans des secteurs faiblement rémunérés, dans le service domestique ou dans les petits commerces et la construction.²⁰⁵

En 2013, un rapport du Conseil national de droits de l'Homme marocain (CNDH) a dressé un bilan de la situation des immigrés et des demandeurs d'asile, et appelé les pouvoirs publics, l'ensemble des acteurs sociaux et les pays partenaires du Maroc à prendre acte des nouvelles réalités et à agir en commun pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable politique publique protectrice des droits, basée sur la coopération internationale et intégrant la société civile. Dans ses propositions, le CNDH a mis l'accent particulièrement sur la reconnaissance du statut de réfugié, la délivrance de titres de séjours, le renforcement du principe de non-refoulement arbitraire et l'encadrement des procédures administratives par un dispositif juridique, le traitement juste des personnes en présence non régulière sur le sol marocain²⁰⁶.

Les recommandations du CNDH ont bénéficié de l'appui du Chef de l'Etat, et a enclenché le chantier de mise en œuvre de la nouvelle politique d'immigration. Le Roi a chargé les autorités compétentes d'élaborer et mettre en place une stratégie et un plan d'action, de manière à formuler une politique globale en matière d'immigration. Une politique migratoire « humaniste dans sa philosophie, globale dans son contenu et responsable dans sa démarche ». Cette politique a été interprétée comme ayant une relation directe avec la politique africaine et avec la redynamisation des relations du Maroc avec les pays subsahariens dont sont originaires un bon nombre de migrants présents au Maroc.

En décembre 2014, le Conseil de gouvernement adopta la Stratégie Nationale d'Immigration et d'Asile (ci-après SNIA). Il s'agit d'une stratégie intégrée, guidée par six principes directeurs : approche humaniste, approche globale, approche droits de l'homme, conformité au droit international, coopération renouée et responsabilité partagée. La SNIA se décline en quatre objectifs stratégiques, 27 objectifs spécifiques, 11 programmes de mise en œuvre²⁰⁷ et 81 actions.

²⁰⁵ La situation instable au Moyen Orient, notamment la guerre en Syrie, a généré une augmentation de l'afflux de personnes originaires de la région et potentiellement candidats au statut de réfugiés au Maroc.

²⁰⁶ CNDH : « Etrangers et droits de l'homme au Maroc : pour une politique d'asile et d'émigration radicalement nouvelle ». Note de synthèse; juillet 2013.

²⁰⁷ Les onze programmes ciblent les domaines suivants : éducation et culture, jeunesse et loisirs, santé,

Cette nouvelle politique migratoire se décline en quatre objectifs stratégiques : faciliter l'intégration des immigrants réguliers; mettre à niveau le cadre réglementaire; mettre en place un cadre institutionnel adapté; et gérer les flux migratoires dans le respect des droits de l'Homme. Ces objectifs s'illustrent, entre autres, par la mise en œuvre des actions suivantes: i) Opération exceptionnelle de régularisation des migrants en situation irrégulière lancée en 2014, puis une deuxième en 2017; ii) Régularisation des réfugiés statutaires reconnus par le HCR avant le lancement de la nouvelle politique migratoire ; iii) Prise en charge de la procédure d'asile et de l'accompagnement des demandeurs d'asile; iv) Mise en place de quatre sous-commissions interministérielles²⁰⁸ ; v) Préparation de mesures administratives et politiques visant à améliorer l'intégration des migrants et des réfugiés au sein de la société marocaine; vi) Préparation de lois (une loi sur l'asile; loi visant à lutter contre la traite; loi sur la migration dont le but est de modifier ou d'abroger la loi 02-03);

En janvier 2014, l'opération de régularisation a recueilli 27 648 demandes dont la quasi-totalité reçut une réponse favorable. La nouvelle politique migratoire du Maroc accorde aux immigrants régularisés les mêmes droits qu'aux Marocains. Les personnes bénéficiant d'une carte de séjour d'un an renouvelable, ont l'opportunité de s'intégrer provisoirement ou plus durablement au Maroc. Ils devraient donc accéder dans les mêmes conditions que les autochtones aux services publics. Par ailleurs, les immigrants non régularisés ont aussi accès à un certain nombre de services de base de nature humanitaire²⁰⁹. Toutefois, les organisations de la société civile dénoncent des situations de discrimination dans l'accès au logement, à l'emploi ou pour la scolarisation des mineurs.

En plus de l'opération de régularisation, le Maroc a enclenché une modification législative marquante qui inclut, non seulement un projet de loi sur l'immigration, mais également des projets de lois relatifs à l'asile et à la lutte contre la traite de personnes (ce dernier ayant été adopté en 2016). Le pays réalise un changement normatif en matière migratoire. Les nouvelles orientations, mises en œuvre

logement, assistance sociale et humanitaire, formation professionnelle, emploi, gestion des flux et lutte contre la traite, coopération et partenariats internationaux, cadre réglementaire et conventionnel, gouvernance et communication.

208 (1) sous-commission de régularisation des étrangers en situation irrégulière, chargée de la mise en œuvre de l'opération exceptionnelle de régularisation ; (2) commission ad hoc en charge de la régularisation des réfugiés statutaires déjà reconnus par le HCR ; (3) sous-commission en charge de la mise à niveau du cadre juridique et institutionnel relatif à l'immigration, à l'asile, ainsi qu'à la lutte contre la traite ; (4) sous-commission chargée des actions diplomatiques visant à promouvoir la coopération régionale et internationale en matière de migration;

209 La majorité de ces demandes ont reçu une réponse favorable, soit durant la même année, soit par le biais de recours présentés devant la Commission Nationale de Recours et de Suivi du processus de régularisation.

dans le cadre de la politique migratoire depuis 2013, ont entraîné une nécessité d'adaptation des normes. Il en est ainsi du Code pénal (dans lequel ont été introduits différents articles relatifs à la discrimination) ou la modification nécessaire de la Loi d'Immigration de 2003, pour l'adapter aux nouvelles orientations humanitaires et globales de la politique nationale, toujours en cours d'approbation.

Ces changements, bien que positifs, de manière générale, sont confrontés à des contraintes, notamment administratives dans leur application. Les effets de la nouvelle politique migratoire, aussi bien sur le volet normatif que celui de la régularisation, ne couvrent pas tous les aspects de la question migratoire. Il en est ainsi de : la protection des mineurs non accompagnés (de plus en plus nombreux au Maroc), des victimes de la traite (qui n'accèdent pas facilement à l'assistance offerte dans le pays), des migrants nécessitant une forme de protection particulière (de nationalité syrienne) et des migrants qui n'ont pas pu bénéficier des campagnes de régularisation de 2014 et 2017. Ce sont là, des défis additionnels que la nouvelle politique devrait surmonter.

Malgré les indéniables avancées normatives, les migrants et réfugiés provenant d'Afrique subsaharienne sont susceptibles d'être les victimes d'incidents racistes et de discrimination raciale. Les communautés migrantes rencontrent quelques difficultés à s'intégrer au sein de la société, cette dernière exprimant parfois une position de rejet, voire de xénophobie ou racisme, vis-à-vis des populations subsahariennes. Les défis présentés par les difficultés du vivre-ensemble reflètent la réalité d'une société marocaine qui ne se conçoit pas encore comme une société réellement multiculturelle.

La mise en œuvre de cette politique migratoire se heurte toutefois à quelques obstacles, dont beaucoup sont d'ores et déjà dressés par les autorités marocaines dont notamment :

- Les migrants régularisés ne sont pas toujours suffisamment informés de leurs droits ainsi que des difficultés que peuvent présenter les démarches administratives visant au renouvellement ou à l'octroi de leurs cartes de séjour²¹⁰.
- La plupart des administrations marocaines doivent encore s'approprier

²¹⁰ Les migrants ayant reçu un avis favorable à leur régularisation lors de la dernière décision de la Commission nationale de suivi et de recours, datant de novembre 2015, rencontrent des difficultés dans l'obtention de leurs cartes de séjour, en raison de leur incapacité à se procurer les documents nécessaires (à savoir des contrats de bail, des certificats d'hébergement ou des contrats de travail).

les enjeux et la complexité de la question migratoire pour leur permettre d'appliquer les orientations et d'atteindre les objectifs définis par la Stratégie migratoire nationale au quotidien.

- La capacité des acteurs institutionnels concernés doit être adaptée et renforcée, afin qu'ils puissent assurer la programmation et la mise en œuvre coordonnées de cette Stratégie à l'échelle centrale et locale.

Le Maroc est pour l'instant le seul pays africain à mettre en place une véritable politique d'accueil et d'intégration des migrants. La nouvelle politique migratoire du Maroc apparaît comme innovante, courageuse et ambitieuse par rapport au contexte régional. Elle est fondée sur une vision stratégique. Cette politique témoignerait du positionnement nouveau du Maroc, qui ne se considère plus seulement comme un pays de transit vers l'Europe, mais aussi comme une terre d'accueil des migrants, ce qui représente un changement d'orientation significatif par rapport à la manière dont les migrations étaient régies dans le pays auparavant. Toutefois, cette politique doit être consolidée et renforcée pour atteindre pleinement ses objectifs. Elle doit s'ancrer sur des dispositifs législatifs clairs et incontestables pour gagner en transparence et en effectivité dans sa mise en œuvre. Elle doit aussi renforcer ses mécanismes de gouvernance pour optimiser l'efficacité de son opérationnalisation. Elle doit surtout affiner sa connaissance de sa population cible dans la diversité de sa composition et de l'expression de ses droits. En relevant de tels défis, le Maroc pourrait constituer pour de nombreux pays du Sud, confrontés à des problématiques similaires, un exemple de meilleure pratique.

Une vision africaine

Fort de cet acquis, le Maroc a pris une série d'initiatives sur la question de la migration présentées en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies et des sommets de l'Union Africaine. La réintégration du Royaume à l'Union Africaine, entérinée lors de son 28^{ième} sommet tenue à Addis Abeba du 30 et 31 janvier 2017, a permis au Maroc d'exprimer le vœu de contribuer activement à la définition d'une vision africaine commune sur les migrations. En effet, l'UA a confié au Maroc le mandat de "Leader de l'Union Africaine sur la Question de la Migration". En juillet 2017, les premiers jalons d'une vision africaine commune sur la migration ont été présentés, à travers la Note Préliminaire présentée au Président Alpha Condé. Lors du 30^{ième} Sommet de l'UA en janvier 2018, un document a été soumis par le Maroc en vue de l'élaboration d'un "Agenda Africain pour la Migration". Il a été conçu selon une approche inclusive et participative. Il

reflète une appropriation large, notamment à travers des concertations, réunions et conférences propositions et réflexions présentées par les institutions officielles, la société civile et les chercheurs en Afrique. Se voulant « flexible, évolutif et non juridiquement contraignant » selon les termes du discours royal, il doit être perçu, avant tout, comme une source d'inspiration pour l'action future sur ce dossier.

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

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

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

Bibliographie

Alioua M, « Le Maroc, un carrefour migratoire pour les circulations euroafricaines ? », *Hommes et migrations* [En ligne], 1303 | 2013, mis en ligne le 31 décembre 2015. URL : <http://hommesmigrations.revues.org/2572>

Antil A, Bertossi Ch, Magnani V, Tardis M, « Migrations : logiques africaines », *Politique étrangère* 1/2016 (Printemps), p. 11-23. URL : www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-11.htm.

Commission européenne (2015), Plan d'action de l'UE en matière de retour, COM (2015), Bruxelles.

Commission européenne (2013), « L'UE et le Maroc signent un partenariat pour gérer la migration et la mobilité », Communiqué de presse le 7 juin 2013, Bruxelles. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-513_fr.htm

Conseil de l'UE, Conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour. Communiqué de presse 711/15, 8 octobre 2015, Bruxelles.

Conseil européen, Conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014. EUCO 79/14, Bruxelles, 27 juin 2014

Cassarino J-P,(2016) « Réadmission des migrants, les faux-semblants des partenariats euro-africains », *Politique étrangère* 1/2016 (Printemps), p. 25-37. URL: www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-25.htm.

El Qadim N, « La politique migratoire européenne vue du Maroc : contraintes et opportunités », *Politique européenne* 2/2010 (n° 31), p. 91-118.

Genetzke R. (Coordinateur), Arana L, Vander Louise Vandenberghe L et Schlaeger S: *Les routes migratoires en Afrique de l'Ouest transitant par le Maroc*. International Centre for migration Policy Development (ICPMD) ; Février 2016

Housni Ch, (2016) "Note de synthèse bibliographique sur "l'externalisation de l'asile" exemple du Maroc, 2010-2016)", réalisée dans le cadre du séminaire "Politique et migrations" (J.Valluy, 2015/2016) du Master Science Politique / Etudes Africaines de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), oct.2016 (publié sur TEDI avec l'autorisation de l'auteur en octobre 2016).

Human Rights Watch, « Abused and expelled – Treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco », February 2014. URL : www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco0214_ForUpload.pdf

Lahlou M (2005), « État des migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union européenne : motifs et caractéristiques récentes », in Houria Alami M' Chichi (dir.), *Le Maroc et les migrations*, Rabat, Friedrich Ebert Stiftung, p. 63-90.

PARTIE CONCLUSIVE

**QUELLE RECONFIGURATION
ET QUELLES PERSPECTIVES
DU PARTENARIAT ?**

CHAPITRE 12 :

Pour une verticale de progrès Afrique – Méditerranée – Europe

Fathallah Oualalou

La tenue du Sommet euro-africain, prévu pour novembre 2017 à Abidjan, est une bonne opportunité pour faire le point des différents partenariats conclus entre l'Union européenne et les deux grands ensembles africains que sont les pays ACP - Afrique, Caraïbes, Pacifique et les PSEM - pays sud et est méditerranéens. Elle intervient à un moment où l'Europe cherche, elle-même, à rassembler ses forces et gérer sa sortie d'une longue crise économique et financière, et où l'espace sud méditerranéen et l'Afrique subsaharienne tentent de dépasser, à la fois les blocages du sous-développement et/ou du mal développement et les défis de l'insécurité et des différentes formes de déstabilisation.

L'Afrique sera tout au long de XXI^{ème} siècle, c'est certain, au centre des préoccupations du monde, notamment des grandes puissances. La raison première de cet intérêt tient aux considérations démographiques. En effet, le rapport de l'ONU sur les tendances démographiques, publié en juin 2017, prévoit une augmentation de 30% de la population mondiale à l'horizon 2050 (elle atteindra alors le chiffre de 10 milliards d'individus (et 11,8 milliards en 2100), contre 7,55 milliards aujourd'hui) et c'est en Afrique que la progression démographique sera la plus importante. A la fin de notre siècle, la part de l'Afrique dans la population mondiale passera à 4,4 milliards, soit 40%, contre 1,2 milliards, soit 17%, aujourd'hui, alors que la part de l'Asie se réduira à 43% contre 63% aujourd'hui. Plus de la moitié de la croissance démographique dans les trente prochaines années sera concentrée dans dix pays, dont six africains (Nigeria, Ethiopie, République Centre Africaine, Tanzanie, Ouganda et Egypte). Et c'est en Afrique que l'urbanisation connaîtra une grande accélération.

Cette accélération démographique sera à l'origine des grands défis qui attendent l'Afrique : en matière de besoins alimentaires, de lutte contre la pauvreté, et de mise en place de sentiers pour le développement du continent.

L'Europe voisine, séparée de l'Afrique par la Méditerranée, est interpellée car le devenir de celle-ci la concerne directement.

La crise des réfugiés et la pression des immigrations illégales ont incité l'Allemagne de Madame Merkel, à l'occasion de la réunion du G20 de mai 2017, à lancer une réflexion nouvelle sur la question du développement de l'Afrique. Elle a, en effet, pris conscience de l'intérêt d'une ouverture sur l'Afrique dont elle s'était détournée, il n'y a pas si longtemps. Rappelons que c'est la locomotive allemande qui avait tiré l'ensemble de l'UE vers l'Europe orientale, la détournant de la Méditerranée et de l'Afrique.

La mondialisation a favorisé l'émergence de pôles régionaux qui ont permis aux économies nationales d'élargir leurs bases pour répondre à son exigence : le pôle nord-américain, autour de l'approche de libre-échange, le pôle européen, autour des solidarités, échanges et politiques sectorielles, le pôle asiatique, autour des réseaux des dynamismes industriels.

Au cours des cinq dernières décennies, la CEE puis l'UE, ont mis en place des mécanismes d'échange, de coopération, d'association et de partenariat avec l'Afrique du Nord, dans le cadre euro-méditerranéen, et avec l'Afrique subsaharienne, dans le cadre des pays ACP.

Il est donc nécessaire de faire le point sur le bilan - réellement mitigé, disons-le tout de suite - de ces processus de partenariat et de leur impact en termes de réduction des asymétries entre le Nord et le Sud, et des performances de l'Afrique dans son ensemble.

Depuis le début du XXI^èm siècle, l'Afrique est devenue un terrain de compétition pour les grandes puissances économiques. A côté de l'Europe et des Etats-Unis d'Amérique, les grands pays émergents, la Chine notamment, ont renforcé leur présence sur le continent africain qui a profité de ces intérêts des uns et des autres pour améliorer globalement ses performances économiques.

L'impact de la crise économique mondiale de 2008, et de l'installation des instabilités dans la grande région MENA depuis 2011, s'est traduit par l'accentuation des inerties des partenariats de l'Europe avec les ensembles africains.

C'est pour tenir compte de l'ensemble de ces éléments, qu'il est aujourd'hui urgent d'élargir le cadre des partenariats euro-afro-méditerranéens et de les

rassembler autour d'un ensemble cohérent, une Verticale Afrique, Méditerranée, Europe où la Méditerranée serait en position de centralité, ensemble qui adhérerait à une logique rénovée du partenariat fondée sur le co-développement et la co-production.

I. Les limites du partenariat euro-méditerranéen

Mis en place dès les années 1960 par des accords d'association conclus entre la CEE, le Maroc et la Tunisie, élargi dans les années 1970, dans le cadre de la politique méditerranéenne de l'Europe des 9, puis des 15, à l'ensemble des PSEM, le partenariat euro-méditerranéen devait connaître un élan qualitatif à l'occasion de la conférence de Barcelone (1995), élan insufflé par l'optimisme créé par les conférences de Madrid et d'Oslo sur la paix au Moyen Orient.

Son objectif était ambitieux:

- Sur le plan politique, instaurer un espace de paix et de stabilité avec l'engagement de tous de promouvoir les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme ;
- Sur le plan économique, mettre en place une aire de prospérité partagée par le biais d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010.
- Dans le domaine culturel et humain, œuvrer pour la reconnaissance des cultures, la promotion des échanges entre jeunes et les sociétés civiles.

Dans cette approche, les PSEM ont conclu avec Bruxelles des accords bilatéraux d'association avec comme objectifs la promotion de la croissance, la réduction des inégalités et l'évolution de ces pays vers une véritable convergence avec les normes européennes.

Très rapidement, avec le blocage du conflit moyen oriental, après l'arrivée au pouvoir de Netanyahou en Israël, la dimension politique du partenariat a perdu son intérêt.

La multiplication des tensions au Moyen Orient et les offensives multiples d'Israël contre les Palestiniens ont conduit l'UE à s'éloigner, de fait, du dossier de la paix. Au Maghreb, l'attitude algérienne à l'égard du Maroc sur la question du Sahara et la fermeture des frontières entre les deux pays, ont mis fin à tout espoir

de relance du projet maghrébin. Dans la région sud-méditerranéenne, certains régimes politiques devenaient de plus en plus autoritaires et tournaient le dos à toute tentative de réforme.

On s'éloignait ainsi, d'une année à une autre, de l'esprit qui prévalait lors de la mise en place du partenariat euro-méditerranéen. Et ceci préparait objectivement les conditions qui ont conduit aux contestations « du printemps arabe », à partir de la Tunisie, et qui ont conduit à des situations de chaos avancé dans toute la zone de la Libye à la Syrie.

En 2004, face à un bilan économique des accords pour le moins mitigé, l'UE a envisagé de reformuler le processus euro-méditerranéen en proposant une vision nouvelle dans laquelle seraient intégrés tous les pays méditerranéens ainsi que l'ensemble des pays se trouvant à la frontière orientale de l'UE. C'est dans ce cadre qu'elle a conçu ce qu'elle a appelé « la politique européenne de voisinage » - PEV, une PEV qui tentait d'approfondir la politique euro-méditerranéenne en proposant aux pays associés une intégration plus prononcée avec enrichissement de la dimension politique du partenariat. La nouvelle formulation insiste sur l'engagement mutuel de tous les pays autour de valeurs communes telles la démocratie et l'Etat de droit. Elle met en relief l'amélioration de la bonne gouvernance et la promotion d'un certain nombre de principes en matière économique : l'économie du marché, le libre-échange, le développement durable et inclusif.

En réalité, ces principes ont été affirmés dans tous les accords bilatéraux, mais on n'est pas arrivé à fixer les instruments de leur implémentation. On relèvera, cependant, des avancées dans le domaine sécuritaire entre l'UE et les PSEM, notamment dans le cadre de l'Initiative 5+5, qui rassemble les Maghrebs aux pays du sud de l'Europe. Ceux-ci, comme les autorités de Bruxelles, semblent accorder plus d'intérêt au contrôle des flux migratoires et, bien sûr, à la lutte contre le terrorisme.

Plus de deux décennies après la tenue de la conférence de Barcelone, le bilan du partenariat euro-méditerranéen reste ambigu, même si des deux côtés on se félicite de l'existence d'un cadre qui continue à rassembler l'UE aux PSEM, et même si un pays comme le Maroc a acquis, en 2008, le statut d'associé avancé.

Sur le plan économique, le processus de partenariat n'a pas permis une réduction des asymétries au sein de la Méditerranée : le rapport des PIB par habitant reste de 1 à 10, entre les deux rives de la Mare Nostrum.

Face à toutes ces limites reconnues, le Président Sarkozy a lancé, en juillet 2008 l'Union pour la Méditerranée, un projet qui est resté à l'état embryonnaire même s'il appelle à des dialogues dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie, de la formation et de l'environnement.

Si le PEM a eu un faible impact sur les réformes politiques et sociales et sur la dynamique économique, les responsabilités sont partagées entre le Nord, incapable de rénover les instruments du partenariat pour mettre en place une approche de partage et de coproduction, et le Sud, où les Etats refusent de réformer leur gouvernance et leurs institutions et de créer entre eux des liens de solidarité et d'intégration régionale.

II. L'évolution des partenariats Europe - ACP

Les accords ACP de partenariat économique de l'Europe avec les pays subsahariens ont été conclus à Cotonou en 2000, et revisités au Luxembourg, en 2005, et à Ouagadougou, en 2010. Leurs précurseurs sont les accords de Yaoundé, de 1963 et 1969, et de Lomé de 1975 avec les pays ACP.

C'est, en effet, en 1963 que la CEE a proposé aux pays EMEA - Etats africains et Malgache associés la mise en place d'un nouveau lien avec les anciennes colonies francophones.

Dans le sillage de la décolonisation, les deux premiers fonds européens de développement - FED étaient dédiés aux infrastructures. Le cadre ACP devrait intégrer à Lomé les anciennes colonies britanniques, à la suite de l'adhésion de la Grande Bretagne à la CEE (1972).

C'est sous l'influence britannique que la convention de Lomé I a introduit l'accès préférentiel au marché européen des produits agricoles des ACP (café, cacao, sucre, arachide, huile de palme, banane, etc.). Plus tard, à l'occasion du 4^{ème} FED, on a créé le STABEX, système de stabilisation des recettes d'exportation devant protéger les économies ACP des fluctuations des cours des matières premières.

A partir de 2000, les accords de Cotonou tentaient de rénover le partenariat, en le centrant sur la réduction, à terme, de la pauvreté dans le sens des objectifs du millénaire pour le développement.

La convention renouvelée en 2005 et 2010 redéfinit l'objet du partenariat euro-africain : une croissance économique soutenue, la promotion du secteur privé, l'intérêt accordé à l'emploi, l'amélioration de l'accès aux ressources productives, et le soutien des investissements dans les infrastructures.

La nouvelle approche cherche à lier le développement économique à la coopération à l'intérieur des régions et entre elles. Elle encourage, dans l'esprit de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), les intégrations régionales africaines : le CEEAC la CEMAC (Afrique centrale) et la CEDEAO (Afrique de l'Ouest). A l'intérieur des régions, l'objectif est de promouvoir la libre circulation des populations, des biens, des capitaux, des services, d'accélérer la diversification des systèmes productifs, de coordonner et harmoniser les politiques régionales et sous régionales, et de promouvoir les échanges inter et intra-ACP et avec les pays tiers. A partir de 2008, les pays ACP devaient renégocier les accords avec l'UE, dans le cadre des régions, auxquelles ils appartiennent.

L'actuel FED couvre la période 2014-2020, le partenariat revisité insiste sur la nécessité des réformes macro-économiques et structurelles, le développement social, culturel et humain, et s'ouvre sur des questions thématiques (genre, sida, environnement, changement climatique).

Enfin, sur le plan politique, le partenariat euro-ACP accorde de l'importance au dialogue politique sur les questions des droits de l'homme, l'Etat de droit, et la bonne gestion des affaires publiques. Il appelle à des actions communes de toutes les parties pour lutter contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, et la gestion des questions d'immigration.

En novembre 2015, face à la pression des flux migratoires, le Sommet de la Valette a conduit les Européens à accorder la priorité au contrôle de l'immigration, devenue une question centrale, dans les rapports avec les pays africains.

L'UE a créé dans ce cadre « un fonds fiduciaire d'urgence », doté de 1.8 milliard d'euros, pour favoriser la lutte contre les migrations illégales. Ce fonds devait se déployer depuis l'Afrique du Nord, les régions du Sahel et le lac Tchad jusqu'à la Corne de l'Afrique, pour alimenter diverses actions, en faveur de l'emploi, de la sécurité alimentaire, de la gestion des immigrations, du contrôle des frontières, et de prévention des conflits.

Malgré quelques améliorations observées, ici et là, en matière de performances

économiques, depuis le début du siècle, le bilan de toutes ces actions est faible.

A l'origine de cette contre-performance, il y a, en grande partie, l'impact de l'ouverture de l'Afrique sur les économies émergentes, la Chine en tête. La pression migratoire, par contre, continue de s'accroître, favorisée par l'instabilité politique, qui s'est installée le long du littoral méditerranéen.

III. Presque une décennie de rupture au sein de la Méditerranée: Crise au Nord et déstabilisation au Sud

Depuis 2007, l'espace méditerranéen est traversé par une onde dévastatrice qui a affecté toutes les économies du Nord et du Sud et a accentué les perturbations du fonctionnement des partenariats Nord-Sud.

En Europe, c'est la crise économique et financière, qui, venant des Etats-Unis d'Amérique, s'est installée durablement. Depuis 2008, presque une décennie de récession, de stagnation, de chômage massif, suivis de surendettement des économies, de déséquilibres des comptes publics et extérieurs. Les pays européens concernés par ces dégradations se situent, pour l'essentiel, au sud du continent : Grèce, Espagne, Portugal, Italie et France. Ces pays sont considérés mal gérés en termes macro-économiques et souffrir d'un manque de réformes structurelles. Par contre, l'Allemagne et les pays nordiques, connus pour leur gestion vertueuse, ont traversé la période de la crise avec plus de sérénité. Les défaillances des économies du Sud de l'Europe ont même failli affecter les équilibres fondamentaux de l'intégration européenne avec la crise de l'euro, surgie en 2014-2015 en raison des défaillances grecques.

L'inertie prononcée des économies européennes les a conduits à une baisse de leur demande aux pays sud-méditerranéens et africains, avec des effets néfastes pour ces derniers sur leurs exportations, leur tourisme, les transferts de leurs émigrés.

Les contraintes de la crise en Europe lui ont fait oublier ses intérêts politiques en Méditerranée, notamment pour la paix au Moyen-Orient, ses engagements pour accompagner les pays africains et sud-méditerranéens à surmonter leurs contraintes économiques et à s'attaquer à leur surendettement, à la pauvreté et à l'exclusion.

L'Europe, du fait de sa proximité géographique, a été directement touchée par l'instabilité qui s'est installée depuis 2011 dans le pourtour sud méditerranéen et au Sahel. Cette instabilité, qui a engendré insécurité et guerres civiles depuis la Libye, la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan jusqu'au Sahel, a été à l'origine d'un transfert des pratiques terroristes vers les grandes villes européennes, de l'arrivée massive de réfugiés qui viennent se surajouter aux flux migratoires en provenance de l'Afrique, lesquels se sont intensifiés depuis que le chaos politique a disloqué plusieurs entités nationales.

La crise économique, le terrorisme, les flux des réfugiés et d'émigrés constituent un défi dévastateur pour le modèle politique et social des pays européens.

Ensemble, ces éléments ont favorisé l'émergence du populisme politique, la montée de l'extrême droite et le Brexit.

Au sud de la Méditerranée, un élan de contestation a déferlé, à partir de la Tunisie, fin 2010 (le printemps arabe), sur beaucoup de pays de la région. C'est une contestation politique contre l'absolutisme, la mainmise des partis uniques et des dictatures, souvent militaires, qui ont étouffé pendant des décennies toute tentative de démocratisation des systèmes politiques.

Et c'est une contestation de l'ordre économique qui a favorisé la généralisation de la corruption, la mal gouvernance, et la prédominance de la logique rentière, dans les systèmes de production et de répartition.

Il est clair que globalement, ces contestations ont eu des effets néfastes sur la région. Le « printemps arabe » s'est transformé en un « hiver lugubre » pour beaucoup de pays : guerres civiles, antagonismes religieux sans issue, dislocation de l'unité des entités nationales (Libye, Syrie, Irak, Yémen), installation de foyers de radicalisme terroriste dans le Sahel africain.

Si les questions sécuritaires liées à la montée du terrorisme ont tendance à se mondialiser, elles imposent à l'Europe, la Méditerranée et l'Afrique, du fait de l'élément de proximité, d'œuvrer ensemble pour créer des conditions de paix et de stabilité. Ensemble, ils doivent réfléchir aux véritables causes de ces dérives, réflexion qui doit aboutir à mettre en relief la nécessité de mettre fin aux injustices, quelle que soit leur forme, et s'attaquer véritablement à la problématique du développement.

L'inertie des rapports Nord-Sud en Méditerranée n'est pas étrangère au déclenchement des contestations dans le monde arabe. Elle a participé, à côté, bien sûr, des considérations locales, à bloquer les perspectives de croissance des économies du Sud et a été à l'origine de nombreux problèmes sociaux dont celui de l'emploi des jeunes. Le cas du jeune Tunisien Bouazizi qui s'est immolé par le feu - cet événement a été le point de départ de ce qu'on a appelé le printemps arabe – en est un exemple patent. Il peut (et doit) être analysé comme une contestation de l'ordre Nord-Sud qui s'est installé depuis la fin des colonisations, dans l'espace euro-afro-méditerranéen.

Dans la région sud-méditerranéenne, la réponse des systèmes politiques a été différenciée : celle du Maroc a été une réforme constitutionnelle devant ouvrir des perspectives pour plus de démocratie et un meilleur partage des pouvoirs ; celle de la Tunisie a été une véritable révolution politique qui a conduit à l'émergence d'un nouveau système pluraliste et ouvert ; celle de l'Égypte a été la montée des forces conservatrices, suivie par un retour à un système centralisateur. Ailleurs, on a assisté à la montée du radicalisme terroriste, des antagonismes religieux, des guerres civiles avec des tendances à la dislocation de l'unité des entités nationales, ce qui a favorisé l'intervention des grandes puissances mondiales et régionales. Aucune de ces situations n'est véritablement favorable à un fonctionnement serein des partenariats entre l'Europe et le Sud de la Méditerranée.

On remarquera, cependant, que quand la crise économique et financière s'est déclenchée en 2008, les économies rentières productrices d'hydrocarbures et de matières premières, vivaient une phase de réelle euphorie, les cours, grâce à la demande toujours soutenue des pays émergents et de la Chine, caracolant à des niveaux jamais atteints. Cela avait conduit certains États et quelques analystes à en déduire que l'espace sud méditerranéen et l'Afrique ont démontré une vraie capacité de résilience face à la crise. Mais la chute des cours de pétrole et des matières premières, intervenue en 2014, à la suite de la baisse relative du rythme de la croissance chinoise, a révélé la fragilité de tous les systèmes productifs dont le dynamisme est fondé sur les exportations des matières premières.

Depuis 2014, à nouveau beaucoup d'économies africaines doivent gérer l'impact des baisses de leur performance et du retour des déséquilibres internes et externes, voire les problèmes du surendettement.

IV. L'Afrique objet des compétitions de la Chine et des Etats- Unis d'Amérique

Si la proximité géographique, et les liens tissés par l'histoire, lors de la période coloniale, ont permis à l'UE de rester encore le premier partenaire de l'espace afro-méditerranéen, celui-ci est aujourd'hui l'objet de compétition en raison de l'intérêt que lui accorde la Chine ainsi que d'autres pays émergents et, bien sûr, les Etats- Unis d'Amérique.

1. La Chine

En moins de 40 années, la Chine est passée du stade d'un pays en développement, à celui d'une économie émergente, puis d'une grande puissance mondiale.

Depuis son adhésion à la politique de réforme et d'ouverture, lors des années 1980, la Chine, devenue l'atelier du monde, a renforcé ses liens avec l'Afrique, notamment par l'achat de ses matières premières. Elle est devenue pour beaucoup de pays africains le premier partenaire économique en matière d'échange, d'IDE, de réalisation des programmes d'infrastructures et d'aide financière et technique touchant l'ensemble des secteurs : agriculture, formation, culture, etc.

Les rapports sino-africains, fondés pendant la période maoïste, sur les considérations politiques, voire idéologiques, répondent, désormais, à des impératifs économiques liés aux intérêts de l'économie chinoise dans son évolution dynamique et doivent contribuer au développement des économies africaines, dans le cadre de l'approche gagnant-gagnant.

Depuis le début du siècle jusqu'à 2014, les progrès économiques réalisés par la Chine ont fait sortir beaucoup d'économies africaines de leur stagnation. Grâce à la demande chinoise, le taux de croissance moyen dans le continent a dépassé les 5%. Il est supérieur à 7% pour les pays producteurs des hydrocarbures et de matières premières.

A l'occasion du deuxième forum de coopération sino-africain (FCSA) de Johannesburg, (décembre 2015), le président Xi Jinping a annoncé l'accroissement de l'aide chinoise à l'Afrique à des niveaux jamais égalés : 60 milliards de dollars dont 5 sous forme de prêts sans intérêt et 35 de prêts concessionnels. Il a annoncé, également, l'octroi aux pays africains de crédits destinés à financer dix grands

projets de coopération dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, de la lutte contre la pauvreté, de la culture, de la sécurité, de la protection de l'environnement et de l'économie verte.

Cette initiative vise à compenser la chute des IDE chinois en Afrique (chute supérieure à 14% en 2015) et la réduction des importations chinoises (qui a dépassé les 40% cette même année).

A côté de ces propositions en matière de financement, la Chine a décidé d'accompagner le processus d'industrialisation de certaines économies africaines, dans le cadre d'une approche de co-production et même de délocalisation de certaines activités. Cela reflète, par ailleurs, le passage de l'économie chinoise à un nouveau modèle de développement fondé sur le marché domestique, la hausse des salaires, l'économie des matières premières, l'utilisation des technologies très avancées et la promotion de l'économie verte.

Plus généralement, ce nouveau partenariat intègre la logique de la stratégie de « la route et la ceinture » annoncée par Xi Jinping en 2014. Cette nouvelle « route de la soie » qui passe par l'Afrique pour aboutir à la Méditerranée et l'Europe, à travers Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya, jusqu'au canal de Suez, en direction de l'Égypte, Al Hammadia en Algérie et Tanger (ville Mohamed VI) au Maroc. Ses bases épousent exactement la verticale Afrique- Méditerranée- Europe.

Le Maroc, de par son statut d'associé au cadre euro-méditerranéen et son ouverture sur le continent africain, intègre à la fois la logique de la verticale et celle de la stratégie de « la ceinture et la route ».

Dans le sillage de la Chine, d'autres pays asiatiques (Japon, Inde, Corée du Sud) et/ou émergents (Brésil) ont accentué, à leur tour, leur intérêt pour le continent africain.

L'Afrique est devenue un sujet de compétition entre les nouvelles forces montantes et les pays développés traditionnels.

2. Les Etats-Unis d'Amérique

Les Etats-Unis d'Amérique semblaient accompagner avec beaucoup de sympathie, au début des 1960, sous la présidence de Kennedy, le processus de décolonisation de l'Afrique, Afrique du Nord et Afrique subsaharienne. Cette

position devait les conduire à réduire l'influence des anciennes métropoles européennes, comme cela a été le cas au Moyen-Orient.

Mais, et très rapidement, la logique de la Guerre froide avec l'URSS, a conduit les Etats-Unis d'Amérique à prendre position contre les forces progressistes qu'ils considéraient « influencées » par les Soviétiques et les Chinois.

Adoptée en 2000, puis prorogée en juin 2015 jusqu'à 2025, l'Africain Graw and Opportunity Act - AGOA constitue la référence essentielle des rapports d'échanges entre les Etats-Unis d'Amérique et les pays subsahariens d'Afrique. Elle permet d'accorder une exonération des droits de douane pour presque tous les produits exportés par les Etats subsahariens - ASS. Les avantages concernent 37 pays ASS et portent sur 4.600 articles profitant du statut d'exonération de préférences généralisées.

AGOA offre, par ailleurs, des opportunités réelles aux entreprises et organisations commerciales pour tisser des relations de travail avec leurs homologues américaines. C'est un gage de sécurité pour les exportateurs ASS et les investisseurs potentiels américains.

Pour les Américains, les relations commerciales ouvrent la voie au développement : pour eux, l'aide ne doit pas être considérée comme un élément central de leurs relations avec les pays pauvres et en développement : « *trand no aid* ». Certes, sous la direction du Président Bush, des crédits de 48 milliards de dollars ont été alloués à la lutte contre le sida qui affecte le continent.

Bush a créé le MCC dont la facilité accordée à tel ou tel pays était conditionnée au respect de critères de gouvernance. Mais, les contraintes liées à la crise économique de 2008 ont tari les flux de l'aide.

Néanmoins, le Président Obama multipliera les actions pour faire avancer les objectifs commerciaux des Etats-Unis en Afrique. Ainsi, il a lancé :

- en 2009, dans le cadre du G8 d'Acquitta, l'initiative alimentaire *Feed the future* avec un engagement de 3,8 milliards de dollars. Et en 2012, le privé a été appelé à s'y associer dans le cadre de la *New Alliance for Food Security and Nutrition* ;
- l'initiative « *Power-Africa* » pour fournir de l'électricité à 60 millions de foyers et d'entreprises en association avec le privé. Cette initiative devait

accompagner un programme de formation de jeunes (Young African leaders initiative) ;

- l'initiative Trade-Africa, avec l'ambition de convertir les trois ensembles régionaux africains, en pôles de commerce et d'investissement,

Les entreprises américaines étaient appelées à investir en Afrique. En 2014, le Président a organisé un forum sous la forme d'un sommet des Etats africains dans lequel les entreprises américaines et africaines devaient inaugurer des actions d'affaires. Le Président Obama en a profité pour annoncer des investissements de quelques 33 milliards de dollars dans la logique de l'AGOA, appelée à être élargie.

La partie américaine a profité de ce sommet, qui s'est tenu à Washington, pour insister sur les aspects de paix et de sécurité.

Conclusion

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

L'adhésion de l'Afrique dans son ensemble à un processus de développement durable et serein est un salut pour elle-même, bien sûr, mais aussi pour l'Europe pour des raisons évidentes de proximité géographique.

Le XXI^{ème} siècle sera, dit-on, « Le siècle de l'Afrique ». L'Europe doit prendre conscience des atouts de ce continent.

- La sortie de la crise est une opportunité pour l'Europe. Elle doit mettre fin à son inertie, rassembler ses forces, renforcer son processus d'intégration avec cohérence et s'ouvrir sur son environnement du sud : la Méditerranée et l'Afrique.
- Il est de l'intérêt de toutes les parties : Europe, Méditerranée et Afrique de créer une synergie entre les deux partenariats euro-méditerranéen et euro-afro-subsaaharien. La construction d'une verticale Afrique-Méditerranée-Europe s'impose : c'est dans cette logique qu'il faut situer les réflexions menées ces dernières années par l'Institut de prospectives et d'étude du monde méditerranéen - IPEMED.
 Cette verticale permettra à la Méditerranée de ne plus être un simple lieu de passage, mais de retrouver une partie de sa centralité perdue avec la mondialisation.
 L'Europe sera obligée de vivre avec l'immigration des flots de réfugiés qui fuient les conflits du Moyen-Orient et de l'Afrique et des migrants qui veulent échapper à la pauvreté.
- Cette approche doit s'ouvrir sur la rénovation des partenariats de l'Europe avec les espaces afro-méditerranéens et dépasser les rapports liés aux échanges et à l'aide pour adhérer à une logique de co-production et de co-développement permettant la diversification des tissus productifs

en Afrique et en Méditerranée ; s'éloigner des logiques rentières pour promouvoir la valeur du travail, une réelle révolution agricole, une émergence industrielle partagée avec l'Europe et une bonne utilisation des acquis énergétiques et environnementaux. Tout ceci devra être mis au service d'un développement qui permette de répondre aux défis de la progression démographique, de la montée des radicalismes, des risques d'insécurité et d'une gestion sereine de la question de l'immigration.

Du côté du Sud, les pays afro-méditerranéens doivent prendre conscience de la nécessité de réformer leur système de gouvernance et de fonctionnement et de s'ouvrir sur la modernité dans sa globalité politique (démocratisation) culturelle et sociétale (la tolérance).

Des deux côtés de la Méditerranée, on doit œuvrer pour mettre fin aux injustices politiques (la paix au Moyen-Orient), permettre aux entités nationales de retrouver la stabilité et l'unité, mettre fin à la montée des radicalismes et aux antagonismes religieux

- La coopération autour des problèmes de développement en Afrique doit intégrer des logiques triangulaires. L'Europe peut et doit travailler en Afrique avec les autres puissances en présence : avec les Etats-Unis d'Amérique (logique échange) et avec la Chine (logique sectorielle). La compétition ne doit pas entraver la rencontre des intérêts. Pour l'Afrique, diversification des tissus productifs passe aussi par diversification des partenariats. La logique de la verticale Afrique-Méditerranée-Europe rencontre nécessairement la logique chinoise de la stratégie de la ceinture et de la route.
- Le Maroc est bien outillé pour répondre à la logique de la verticale : son statut d'associé avancé dans l'espace euro-méditerranéen, et son ouverture sur les pays africains subsahariens, lui permettent d'être parmi les principaux relais entre les deux continents. La région de Tanger, où la construction du port Med a permis à Renault d'y installer une usine de production de véhicules automobiles et au groupe chinois Haïte d'y concevoir une plateforme industrielle, peut remplir cette fonction de relai dans la double logique de la verticale Afrique-Méditerranée-Europe et de la stratégie de la ceinture et de la route.

CHAPITRE 13 :

Les relations entre l'Europe et l'Afrique et le rôle du Maroc : Quelles perspectives?

Philippe Hugon

L'Union Européenne et les Etats européens s'intéressent de plus en plus à l'Afrique ; du fait de ses potentialités en termes de ressources naturelles et humaines, de la croissance de ses marchés et de son reclassement géopolitique, mais également en raison de ses nuisances potentielles ou réelles en termes de vulnérabilité et d'insécurité et de pression migratoire. Les débats sur les frontières, la crainte des immigrés confondus avec les réfugiés et la remise en cause des identités nationales dominant. Or « mal nommer les choses ne fait qu'ajouter au malheur du monde » (Camus).

Repenser les relations de voisinage de l'Europe avec la Méditerranée et l'Afrique sont des éléments de refondation et de construction d'un vouloir vivre collectif européen, tout en répondant à de nombreux défis africains. Les relations renouvelées doivent passer par des regards croisés, des co-opérations et des projets de co-développement à diverses échelles territoriales, par des connaissances et des reconnaissances mutuelles. Le Maroc, de par sa politique africaine, sa réinsertion au sein de l'Union Africaine et son intégration de principe à la CEDEAO, peut jouer un rôle stratégique d'intermédiaire entre l'Europe et l'Afrique.

Nous rappellerons : quelques références historiques sur les relations euro-africaines (I), les conditions pour que l'Afrique participe à l'avenir de l'Europe (II), le rôle spécifique du Maroc dans les relations Euro-Afrique (III) et quelques leviers d'action possibles (IV).

I. Quelques rappels historiques sur les relations euro-africaines

1. Entre espoir et désenchantement

La décolonisation de l'Afrique a été concomitante avec la construction de l'Europe. L'Euro-afrique permettait de décoloniser les relations avec l'Afrique, tout en construisant une Europe des 6 où la solidarité avec le Sud était un de ses fondements (conventions de Yaoundé, Lomé).

Plus de 50 ans plus tard, il faut, en partie, déchanter. L'Europe s'est élargie avec des Etats dont, ni l'histoire ni la géographie, ne sont liés à l'Afrique ; le centre de gravité de l'Europe s'est déplacé du Sud vers l'Est. L'Europe s'est mondialisée et les fondements de son intégration par le marché et le droit ont été débordés. Les institutions européennes se sont complexifiées avec manque de visibilité et de lisibilité pour les citoyens. Les Etats ont voulu maintenir leur souveraineté nationale et l'Europe n'a pu, au-delà des principes énoncés, avoir une vraie stratégie vis-à-vis du Sud, et plus spécialement de l'Afrique. La DG commerce a largement pris la main par rapport à la DG développement et la Commission par rapport au Parlement européen. (cf. l'ajustement structurel ou les APE). L'Europe, liée à l'OTAN, n'a pu devenir une puissance militaire, etc.

L'Euroscepticisme domine aujourd'hui ; pour les jeunes générations, les acquis de l'Europe ne sont plus un combat ; la peur de l'Autre se développe avec xénophobie vis-à-vis du continent africain vu comme prolifique et exportateur de ses nuisances (réfugiés assimilés à des immigrés, jeunes non intégrés des 2^{ème} et 3^{ème} générations, voire assimilation du terrorisme avec les mobilités internationales). L'Afrique dans les médias, à la recherche d'audimat, est traitée par les 3 parques mortelles de Malthus la guerre, les épidémies et les famines. La priorité sécuritaire corrompt les esprits et limite la liberté et la co-opération.

Ces représentations ignorent les transformations profondes des Afriques. Les pays du Sahel et de l'Afrique du Nord, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique centrale sont certes caractérisés par des conflits, des réfugiés, mais avec une mobilité intra-africaine qui l'emporte très largement sur les migrations internationales. Au niveau régional, l'UA exprime une volonté d'unité, même si elle demeure un syndicat de chefs d'Etats et n'exprime pas une stratégie commune. La réintégration du Maroc modifie la donne. Les Etats africains ont, selon des degrés différents,

diversifié leurs partenaires (multi-partenariats) et sont sortis de relations post coloniales, même s'ils sont souvent dirigés selon une logique patrimoniale et des relations personnalisées. Les Africains sont liés à l'Europe mais avec une ouverture croissante vis-à-vis du monde.

2. Le relâchement des liens économiques entre l'Europe et l'Afrique

L'Europe a perdu sa position de quasi monopole en Afrique pour se situer dans un monde oligopolistique où dominant le soft et le hard power de diverses puissances, émergentes, pétrolières et autres. Les relations économiques entre l'Europe et l'Afrique se sont, ainsi, fortement relâchées, même si l'UE et les 28 Etats membres demeurent les premiers partenaires commerciaux et bailleurs de fonds (11^{ème} FED 2014-2020 de 31,5 milliards euros). L'Europe a perdu la moitié des parts de marché depuis 2000 au profit des pays « émergents ». Elle n'a pu avoir une position commune face au drame des « damnés de la mer » (Stora). Les défis sécuritaires et le traitement des réfugiés ont fortement divisé les Etats membres.

Malgré le différentiel de croissance entre l'Europe et l'Afrique observé depuis 2000 (2,5% contre 5%), les asymétries se sont largement maintenues. Les écarts de revenu par tête restent de 1 à 50 entre l'UE et l'Afrique. L'aide européenne à l'agriculture africaine est de 500 millions d'euros alors que la PAC s'élève annuellement à 50 milliards d'euros (362,8 milliards euros) soit un niveau 100 fois inférieur alors que le nombre d'agriculteurs africains est plus de 30 fois supérieur.

L'Union européenne est très prudente vis à vis des sujets sensibles, tels que : le religieux, en laissant les pays pétroliers soutenir le salafisme et le wahhabisme dans les pays musulmans et les Etats- Unis d'Amérique et le Brésil, appuyer les églises évangéliques ; le droit des femmes au contrôle de la fécondité. L'aide européenne a dissocié, au-delà des discours, la question du développement de celle de la sécurité. Elle s'est orientée, comme le reste de l'aide internationale, vers l'Afrique utile aux dépens des territoires et des populations les plus vulnérables. Elle a rarement appuyé les dynamiques endogènes des « acteurs du bas », en favorisant la constitution d'un tissu économique générateur d'activités licites rémunérées ou en favorisant la mobilité des populations au sein du continent. L'Europe n'a pu favoriser, vis-à-vis de l'Afrique, un processus de Flying Goose à l'instar du Japon et des dragons asiatiques au sein de l'espace d'Asie orientale. Les entrepreneurs européens n'ont pas saisi les opportunités de produits low cost pour les classes moyennes africaines montantes, en profitant des révolutions

technologiques. La liste pourrait être allongée. A défaut d'une vision stratégique, l'Europe est concurrencée économiquement et géopolitiquement en Afrique par de nouvelles puissances mais elle doit gérer les interdépendances environnementales, sécuritaires, migratoires et autres.

L'Afrique est largement sortie de relations postcoloniales pour s'intégrer dans la mondialisation avec diversification des partenaires. L'Europe a perdu sa position monopolistique pour entrer dans une compétition oligopolistique vis-à-vis d'une Afrique convoitée et courtisée.

3. L'enjeu stratégique potentiel de l'Afrique pour l'Europe

Lénine disait « Qui tient l'Afrique tient le monde ». L'Afrique n'est certes pas la nouvelle frontière de l'économie mondiale, mais elle offre d'énormes opportunités par sa croissance, ses classes moyennes, la montée de sa population en zone rurale et urbaine, les besoins immenses des populations. La révolution technologique en cours permet, grâce aux coûts décroissants, de répondre à de nombreux besoins. L'Afrique représente un enjeu majeur pour l'Europe, pas seulement du fait de ses marchés et de ses ressources (qui concernent prioritairement l'Afrique australe, orientale et occidentale côtière), mais également des risques sécuritaires, environnementaux, démographiques qui concernent en priorité le Sahel, la Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale.

L'Europe qui, lors des indépendances, représentait, avec 500 millions d'habitants, le double de la population africaine, n compte aujourd'hui que l'équivalent de la moitié de la population africaine (1 milliard) et en représentera $\frac{1}{4}$ en 2050 (plus de 2 milliards).

L'Europe subit et subira les « nuisances » venant de l'Afrique, si elle ne favorise pas la transformation des risques et des défis en opportunités : l'explosion démographique en dividende, et non en bombe à retardement ; les risques environnementaux, à commencer par les effets du réchauffement climatique en déboisement, stress hydrique et désertification, en agro foresterie, économie verte ; les transitions énergétiques, non pas en centrale thermique ou projet solaire de type Désertec pour fournir l'Europe mais en micro unités solaires sans réseau pour les populations marginalisées ; la sécurité des biens et des personnes non pas durablement en appui de forces étrangères mais en aide aux Etats pour assurer leur fonction régaliennne : la vulnérabilité des territoires et des populations

marginalisées en favorisant la réorientation des capitaux, des technologies et des compétences en liaison avec les collectivités décentralisées.

4. Des interventions d'urgence sous le prisme des questions migratoires et sécuritaires

L'essentiel des appuis européens se font aujourd'hui sous le prisme et l'urgence de la question migratoire, des déplacés et des réfugiés. L'Union européenne et les Etats membres ont lancé plusieurs initiatives, notamment en liaison avec la question migratoire ²¹¹.

Un fonds fiduciaire pour l'Afrique a été ainsi créé le 12 novembre 2015, pour «stabiliser la région du Sahel et du lac Tchad (8 Etats), la Corne de l'Afrique (8 Etats) et l'Afrique du Nord (5 Etats). Il s'agit d'appuyer les populations vulnérables et marginalisées, des migrants, des personnes victimes de déplacements forcés, en s'appuyant sur les autorités locales et nationales et la société civile. Les financements concernent les programmes économiques, les services de base, l'amélioration de la gouvernance et la gestion de la migration et la gouvernance globale. Le budget de l'UE était évalué à 2,4 milliards d'euros. Il mobilisait le 11^{ème} FED, les instruments européens de voisinage, l'ICD, la DGECHO et la DG HOME. Le G20 a lancé le plan Merkel mobilisant le secteur privé et visant le développement africain pour stopper les flux migratoires.

Le Plan Macron distingue les migrants économiques des réfugiés et demandeurs d'asile. Il privilégie quatre priorités : l'intégration, l'immigration de la connaissance, la réduction des délais pour les demandeurs d'asile et le renforcement des corps de police des frontières européennes.

Malgré ces fortes inflexions, on peut souligner des limites de l'UE. L'approche reste top down même si elle se veut participative. Le prisme de la migration, voire du terrorisme, l'emporte sur des stratégies de co-développement. Complexité : question économique, sécuritaire, démographique, d'intégration et de diversité culturelles. Les réponses aux questions d'urgence l'emportent sur des stratégies de long terme.

²¹¹ Le 2 juillet 2017, les chefs d'Etat du Mali, du Tchad, de la Mauritanie, du Niger et du Burkina Faso étaient à Bamako, en présence également du président français Emmanuel Macron, pour lancer une force anti djihadiste dans le Sahel. Ce G5 Sahel affiche davantage d'ambition, en prévoyant une force de 5 000 hommes, pour un montant d'un peu plus de 400 millions d'euros. Cette force va s'ajouter à Barkhane, la Minusma, ainsi qu'aux forces anti Boko Haram. Le coût supérieur à 400 millions d'euros par an sera pour l'instant financé à hauteur de 50 millions par l'Union européenne (UE) ; chacun des cinq États membres apportera 10 millions d'euros

Appréhender l'Autre par ce qu'il peut apporter, et non sa puissance ou ses nuisances, permet de transformer les risques en opportunités. Construire des citoyennetés et des espaces de solidarité à diverses échelles locale, régionale, nationale, européenne.

II. Les conditions pour que l'Afrique contribue à l'avenir de l'Europe

La saisie des opportunités renvoie évidemment à des volontés politiques se traduisant par des changements institutionnels (par exemple traiter l'Afrique comme une), à des pratiques des acteurs et à des regards croisés pour une meilleure connaissance et reconnaissance réciproque. Quatre pistes peuvent être explorées :

- La refondation des relations euro- Afrique pourrait se faire à géométrie variable par des agences ad hoc, en privilégiant des objectifs sectoriels dépassant les antagonismes nationaux et géopolitiques (eau, énergie, alimentation, santé, éducation, climat, pollution, migration, sécurité, etc). Sur plusieurs sujets stratégiques intéressant l'Europe du Sud, des montages 5 (Pays d'Europe du Sud) + 5 (pays du grand Maghreb) + 5 (pays sahéliens) permettraient de gérer des interdépendances territoriales et des biens communs régionaux, en mobilisant, avec appui financier européen et national, des acteurs pluriels (collectivités décentralisées, ONG, entreprises, Etats). Ces montages auraient plus de pertinence que l'UPM ou le 5+5.

- Les relations Euro-Afrique dépendent largement des relations de certains Etats leaders, notamment de la France avec l'Afrique. Inversement, les relations avec l'Afrique seraient grandement améliorées si au lieu d'être un fer de lance, la France et les Français développaient le bench marking en cherchant ce qui est le plus positif et novateur dans les aides des Etats membres et de l'UE et non ce qui rapporte financièrement ou politiquement à la France lorsqu'elle finance le FED.

- Dans la compétition actuelle, les nouvelles puissances sont présentes en Afrique, par le champ religieux, linguistique, la communication et la culture ; ce soft power conduit à une conquête durable des esprits voire des cœurs vis-à-vis de laquelle les Européens doivent se positionner. La réponse au terrorisme par le partenariat durable entre l'Europe et l'Afrique pour lutter contre son terreau est la seule réponse à la stratégie recherchée de casser les liens et d'instaurer la peur ou la haine de l'autre. Les Européens peuvent s'appuyer sur les Etats, les mouvements

citoyens laïcs et religieux africains qui partagent les mêmes valeurs concernant les droits de l'homme.

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

1. Analyser finement la complexité des migrations internationales

Rappelons certains faits :

- Les populations africaines ont une grande mobilité volontaire (migration) ou forcée ('déplacés, réfugiés). La mobilité est au cœur de la résilience ou de l'adaptation face aux chocs. L'essentiel (90%) des mobilités sont internes au continent africain contre 10% pour les migrations internationales.

- L'essentiel des migrations est nationale et va des zones rurales vers les zones urbaines, interurbaines et des zones surpeuplées vers les zones sous peuplées. Ces mobilités s'insèrent dans des ancrages socio culturels et socio-historiques, comme c'est le cas pour les nomades-éleveurs (pâturages, accès à l'eau) ou encore les commerçants. Elles renvoient également aux droits.

- Il faut différencier les mobilités volontaires pour raisons économiques des réfugiés climatiques et des réfugiés liés aux catastrophes naturelles ou anthropiques tels les conflits, même si certains migrants économiques profitent des vagues de réfugiés pour devenir demandeurs d'asile.

- Les mobilités internationales demeurent relativement faibles. Elles ont changé de nature et concernent, aujourd'hui, essentiellement des jeunes scolarisés disposant de revenus permettant de financer les réseaux et sans perspectives d'emplois rémunérés. On observe une courbe en cloche. La scolarisation et les améliorations en termes de revenus ont plutôt pour effet de renforcer la pression migratoire.

Bien entendu, ces analyses n'impliquent pas que dans le futur, les différentiels démographiques, de revenus et d'emplois, ne conduisent pas à une forte pression migratoire de certains territoires africains, notamment du Sahel vers l'Europe.

Les migrations sont pour 9/10^{ème} internes au continent. Les migrations internationales ont peu à voir jusqu'à présent avec l'explosion démographique ou avec l'extrême pauvreté interdisant de la financer. Ce qu'il ne signifie pas qu'il faut être vigilant et anticiper des effets de seuil dans le futur. Face à ces mobilités internationales, il y a échec à élever des murs, payer pour la rétention des migrants ou à aborder la question sous le seul angle sécuritaire des garde-côtes. Gérer en commun et réguler les flux migratoires suppose des projets de co-développement avec les acteurs décentralisés des zones de départ, la mobilisation des diasporas, l'appui à la régionalisation favorisant les mobilités intra-nationales et internes au continent

Il faudrait idéalement prendre en compte la géographie des mobilités de proximité, nationales, intra-africaines, internationales, euro/Africaines. Une stratégie vis-à-vis de la migration doit s'en prendre aux facteurs permissifs de la mobilité internationale: éducation, financement des réseaux des transports et accueil dans les pays ; Elle doit diversifier les modalités : économiques, climatiques, déplacés et réfugiés par conflits et dictatures. Prendre en compte les effets vagues de migrants économiques profitant des réfugiés. Nécessité d'agir à diverses échelles ; multi acteurs ; différents horizons temporels.

2. Eviter le fantasme démographique du nombre

Certains constats globaux peuvent être faits. En un siècle (1950-2050), la population africaine globale aura plus que décuplé, et le nombre d'urbains aura été multiplié par plus de 20, défi historique qu'aucune société n'a jamais eu à relever. Ayant une pyramide des âges à base très large, la population Africaine a un âge médian de 18 ans, soit 7ans de plus que les pays d'Asie du Sud. On estime qu'entre 2015 et 2030, chaque année 500000 jeunes de 15 ans de plus que l'année précédente. Le nombre de jeunes croît en milieu rural de 13 millions par an en Afrique et en milieu urbain de 5 millions par an en 2015 ; les chiffres prévisibles sont de 13 millions en milieu rural, en 2025, et de 11 millions en milieu urbain.

Les dynamiques démographiques africaines sont fortement contrastées selon les Etats et les territoires. Certaines sociétés sont en stagnation démographique (ex du Botswana et de l'Afrique du Sud), d'autres n'ont pas enclenché leur

transition démographique (arc sahélo-saharien alors que la grande majorité des pays connaît un ralentissement du taux de croissance et une hausse du dividende démographique (poids de la population active sur la population non active). L'explosion démographique la plus forte du monde se trouve dans les pays sahéliens. La population est passée de 17 millions, en 1960, à plus de 50 millions, aujourd'hui, et atteindra environ 100 millions en 2030. L'Indice synthétique de fécondité est également le plus élevé du monde avec un ISF de 7,2 au Niger ou en Somalie. Ce défi démographique concerne des zones particulièrement vulnérables en termes climatique, sécuritaires, de faible contrôle des territoires et de limites de terres cultivables.

III. Le rôle spécifique du Maroc dans les relations Euro-Afrique

La réintégration du Maroc au sein de l'Union africaine, le 30 janvier 2017, et l'accord de principe de son adhésion à la CEDEAO, les 5/6 juin 2017 au 51^{ème} sommet de la CEDEAO à Monrovia, sont deux grandes réussites diplomatiques pour le Maroc. Elles ont été longuement préparées par les divers volets de la diplomatie marocaine qui combine diplomatie des voyages et du portefeuille, influence religieuse, accords de sécurité et coopération militaire et, surtout, diplomatie économique avec les pays africains. Elles témoignent du retour d'un des fondateurs de l'OUA, en 1963, qui l'avait quitté en 1984. Elle modifie la donne vis-à-vis de l'Algérie ; elle peut s'accompagner d'une intégration au sein de la CEDEAO et de l'UA et peut participer au dénouement de l'impasse de la question saharienne.

Le Maroc mobilise quatre principaux volets de diplomatie :

- par les Ambassades, les voyages et les accords diplomatiques. Il a patiemment noué des liens avec la majorité des Etats africains par une diplomatie des voyages et un élargissement des alliances. Le roi Mohamed VI a effectué plus de 40 voyages en Afrique ;

- par le soft power religieux et une lutte contre le salafisme et le wahaabisme. De nombreuses relations ont été mises en œuvre dans le champ religieux (mosquées, formation d'Imams, 500 au Mali, confréries Tidjane avec le Sénégal, islam malékite) ;

- par une coopération sécuritaire renforcée. Le « roi Africain » a su trouver la majorité des alliés lui permettant de réintégrer l'UA contre les positions de l'Algérie, de l'Afrique du Sud, de l'Angola ou du Nigeria. Il n'a plus posé comme condition de sa réintégration le départ de la RASD.

1. Le rôle de hub entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne

Le Maroc demeure largement polarisé sur l'Europe. Il bénéficie du statut avancé avec l'UE, il est un interlocuteur privilégié des pays du Conseil de Coopération du Golfe. Le commerce avec l'Afrique s'élève à 6% du commerce, mais les échanges commerciaux avec l'Afrique croissent rapidement notamment du fait de la montée en puissance d'une classe moyenne. Ils sont passés de 1 milliard \$ (2004) à 4,4 milliards (2014). L'Afrique de l'Ouest correspond à la moitié de ces exportations. Les indices d'intégration régionale (16 indicateurs dans 5 domaines commerce, productif, infrastructures, libre circulation des personnes et finance) sont élevés. L'essentiel du processus d'intégration régionale résulte des secteurs privé et public marocains. Le Maroc est devenu le second investisseur africain dans le continent. Via notamment les firmes multinationales tels Saham dans la santé, Maroc Telecom, la Royale Air Maroc, les banques Attijariwafa Bank implantées dans 14 pays africains, Banque centrale populaire dans les 8 pays de l'UEMOA, partenariat avec Commercial Bank of Ethiopia, l'hydraulique, la construction et les BTP,

Le Maroc se positionne comme intermédiaire dans la division internationale du travail. Il joue le rôle de hub comme intermédiaire des investissements étrangers, notamment européens, vis-à-vis des pays africains. Il a une position subordonnée vis-à-vis des investissements européens mais dominante vis-à-vis des pays africains. 1/3 des exportations vers l'Afrique sont à haute valeur ajoutée. Les groupes d'intérêt économique se constituent avec des pays comme le Sénégal et la Côte d'Ivoire et des joint-ventures se développent.

Certains secteurs sont entraînants, notamment à partir de Tanger. Le secteur aéronautique marocain a le 15^{ème} rang mondial, avec 121 entreprises, 11000 emplois 1 milliards de \$\$ de chiffre d'affaires. Il participe de l'écosystème industriel de la zone de Tanger et doit doubler d'importance avec le récent accord avec Boeing. Le secteur automobile (Renault/Nissan puis PSA/Peugeot à Tanger), a permis le développement de sous-traitants (moteurs de transmission, câblage, batterie etc. Il occupe la première place des exportations devant le phosphate et les produits agricoles. L'office chérifien des phosphates (OCP) est à la conquête de l'Afrique

avec une capacité de 1 million de tonnes d'engrais destinés au continent (Africa Fertilizer complex). 14 filiales ont été implantées, notamment au Rwanda et en Ethiopie. Le Maroc est spécialisé dans l'offshoring et les activités liées au tourisme. Les grands chantiers structurants concernent le gazoduc Maroc-Nigeria ou l'autoroute Tanger-Lagos. Le Maroc est en pointe dans les nouvelles technologies du numérique

L'influence du Maroc concerne également l'économie verte et les énergies renouvelables (cf. la COP 22 à Marrakech). Dépendant en énergies fossiles (97% est importée pour l'électricité.), le Maroc a prévu que 42% de l'électricité provienne d'énergies renouvelables en 2020 (solaires ou éolienne, cf la centrale solaire de Noor à Ouarzazate pour un investissement de 9 milliards \$). L'objectif est de réduire de 32% les émissions de GES d'ici 2030.

Le Maroc est une terre d'asile pour les migrants et les réfugiés. En 2014, 30 000 migrants et réfugiés ont été régularisés malgré un taux de chômage de plus de 30% pour les jeunes. Le Maroc est aussi un lieu de transit pour les migrants cherchant à atteindre les enclaves espagnoles de Sebta et Mellilia.

2. Quelles perspectives ?

Les liens entre le Maroc et les pays d'Afrique subsaharienne remettent en question les clivages Afrique subsaharienne et Afrique arabo musulmane qui caractérisent les découpages internationaux, à commencer par l'UE qui différencie des accords de libre-échange (processus de Barcelone) avec l'Afrique septentrionale et les APE post Cotonou avec l'Afrique subsaharienne exceptée l'Afrique du Sud.

Le Maroc va jouer un rôle important au sein de l'UA. Il est un poids lourd qui modifie les équilibres et le rôle dominant de quelques Etats comme l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Algérie. L'UA, copiée des institutions européennes, a été une avancée sur le plan institutionnel mais non un facteur important de régionalisation par les projets et les acteurs. Elle reste un syndicat de chefs d'Etat, dépendante financièrement et manquant de moyens et de volonté. Déchirée entre une intégration continentale ou régionale et la souveraineté nationale (point de vue algérien, sud-africain). Le Maroc va peser pour une intégration régionale plus forte. Il va également renforcer le poids des pays francophones par rapport au poids des pays anglophones.

Dans l'architecture de paix et sécurité, le Maroc est la 45^{ème} puissance militaire mondiale et la première force aérienne africaine. Dans le domaine diplomatique,

le Maroc joue un rôle d'intermédiaire entre le monde occidental et l'Afrique subsaharienne.

IV. Quels leviers d'action prioritaires pour l'UE ?

Quelques mots clés peuvent être mobilisés: résiliences face aux vulnérabilités, territorialités à diverses échelles emboîtées, stratégies de long terme en zig-zag à court terme, maintenir le cap en tirant des bords et profitant des vents contraires, inclusion face aux fractures territoriales, sociales et générationnelles.

1. La sécurité liée au développement durable

Une des priorités est évidemment d'assurer une sécurité durable des biens et des personnes. Rappelons qu'un bataillon sahélien coûte par an 15 millions d'euros (formation, financement des soldes et équipement alors que le coût de la Minusma au Mali est de 1 milliard \$ par an et celle de l'opération Barkhane de 650 millions par an pour 3500 hommes. Un relais par des forces d'ordre nationales et régionales renvoie, non seulement à la souveraineté, mais également à un meilleur rapport coût/efficacité. L'appui aux forces d'ordre nationales suppose une modification des règles de l'aide.

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

La politique nécessaire de régulation démographique n'aura d'effets qu'au-delà de 20 ans. Il s'agit, dès lors, d'accompagner et de réguler les mouvements migratoires qui auront lieu quoiqu'il arrive entre régions, entre pays africains du Sud ou du Nord du Sahel et vers le monde.

Il est de l'intérêt des divers territoires de tirer profit de cette migration et de la voir comme des opportunités et non des risques. Les défis du Sahel peuvent apparaître comme des risques ou des opportunités selon les stratégies mises en œuvre. Elles dépendent évidemment prioritairement des acteurs sahéliens mais peuvent être appuyées par les différents partenaires.

2. La priorité éducative, la formation des compétences et des entrepreneurs

L'éducation, la libération des énergies, le développement de l'esprit d'innovation renvoient à la fois à des modèles éducatifs assurés par les familles et par les instances éducatives. Il s'agit de desserrer les contraintes pour permettre d'épanouir les innovations en donnant des droits (ex foncier en zone rurale) aux jeunes. Il s'agit également de stabiliser l'environnement et de sécuriser les biens et les personnes pour permettre des horizons long-termistes et les prises de risques de l'entrepreneuriat. Il faut aux différentes échelles territoriales favoriser des incubateurs permettant la réalisation de milliers de projets dans des écosystèmes ou des districts économiques.

Au niveau de la formation, il ne suffit pas de faire du chiffre pour répondre aux OMD ou des ODD. L'éducation renvoie à la fois à des instances scolaires, familiales et professionnelles. L'école doit développer les mécanismes fondamentaux de la pensée, construire un « vouloir vivre ensemble », favoriser l'esprit créateur, « apprendre à apprendre » et permettre de s'adapter à des évolutions incertaines. Il importe de connaître les aspirations et les représentations des jeunes en intégrant la dimension économique, sociale et psychique de l'éducation. Ceci suppose des structures moins normées, permettant la valorisation des divers apprentissages professionnels.

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

La transition fiscale est au cœur d'un nouveau système incitatif (abandon des codes d'investissement, des droits de prote et mise en place de systèmes de subventions ou de taxations prenant en compte les externalités positives ou négatives créées par les acteurs économiques

3. Une vision intégrée et systémique à diverses échelles territoriales

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

L'approche top down implique le secteur extraverti labor saving et capitalistique et utilisateur de ressources naturelles du sol et du sous-sol. Ceci suppose que les investissements des grandes entreprises, nationales ou étrangères, s'accompagnent de contrats de formation des compétences, financements, d'utilisation de petites unités de production PME et TPME (sous-traitants, tissus économiques). Ceci doit être accompagné par des remontées en gamme de produits des produits primaires vers des activités labor using. La mobilisation des diasporas, les joint ventures entre entreprises nationales et étrangères sont stratégiques.

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

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

Ces différents axes supposent des changements de rapports de force entre les décideurs publics, privés, les associations et les syndicats. Ils résulteront de réformes maîtrisées ou de révolutions plus ou moins violentes.

4. Créer des effets de synergie entre les divers segments du travail

Les solutions du travail, de l'emploi et de l'insertion concernent moins des actions sur chacun des segments des marchés du travail que des liaisons entre ces segments créant des effets de synergie.

« Diversifier une économie primaire (agriculture et mines) dans le contexte actuel d'une économie mondiale, de plus en plus intégrée, tient de la gageure » Losch 2012 p 2. A l'analyse en terme sectoriel, par exemple agricole, doit faire place une analyse en termes de filières ou de chaînes de valeurs à diverses échelles territoriales. La création d'activités pour les jeunes suppose parallèlement des effets de synergie entre grandes entreprises, réseaux de PME et de TPME au sein de territoires (clusters, districts industriels, zones franches, plates-formes industrielles). Il importe d'insérer les grands groupes agricoles, industriels, miniers, pétroliers ou de services dans le tissu économique par des transferts de technologie, des formations de cadres, des emplois des populations locales et des politiques contractuelles ou de sous-traitance avec les PME et les TPME.

En conclusion, les Afriques plurielles contrastées aident, ainsi, à saisir le monde dans sa diversité et son unité. Dans toutes les sociétés humaines, c'est en se référant à ses valeurs, à son histoire et à son ancrage territorial que l'on peut tendre vers les valeurs universelles, élaborer des ponts qui relient et non des murs et des forteresses qui éloignent.

Face à un continent vieillissant marqué par le pessimisme vis-à-vis du futur (cf. les enquêtes d'opinion), la jeune Afrique est porteuse, au-delà de ses drames, de perspectives positives face au futur (cf. les enquêtes d'opinion). Seul l'optimisme des projets communs pour répondre aux défis peuvent répondre au pessimisme des représentations. Les Afriques font partie des perspectives de sortie de crises morales, démographiques et économiques du vieux continent. Mais, la projection dans le futur suppose une connaissance des trajectoires passées. L'Afrique et la Méditerranée offrent aussi de considérables opportunités de co-opération, d'investissement, d'initiatives pour créer des emplois, favoriser une croissance verte et répondre aux besoins des exclus de la mondialisation. Le Maroc peut jouer un rôle central d'intermédiaire. La canalisation et l'appui sur les dynamiques que représente la jeunesse africaine, en termes d'énergie et d'innovations, supposent des stratégies à diverses échelles territoriales.

L'Euro-Afrique sera un projet porteur, lorsque les Européens comprendront qu'ils ont besoin d'Afrique comme les Africains ont besoin d'Europe.

Références bibliographiques

AFD, Banque Mondiale (2014), L'emploi des jeunes en Afrique sub-saharienne, Rapport

Assemblée parlementaire de la francophonie (2015), L'emploi des jeunes dans l'espace francophone africain, Rapport, Berne

Carning D, Roja S, Yajbeck A, La transition démographique de l'Afrique : dividende ou catastrophe, Rapport AFD Paris 2016

De Vreyer Ph, Roubaufd F (2016), Urban Labor market in sub saharan Africa, Rapport AFD

FERDI (2016) Rapport sur le Sahel, Clermont Ferrand

Haïdara D (2016), Rapport, Conférence des jeunes leaders panafricains, Dakar, janvier

Hugon Ph, L'économie de l'Afrique, Paris, Repères- La Découverte 2013, 7^{ème} ed

Hugon Philippe, Géopolitique de l'Afrique, Paris, A.Colin 128 2016, (4^{ème} ed)

Hugon Philippe, Afriques- entre puissance et vulnérabilité, Paris, A Colin, 2016

Jacquemot P, L'Afrique des possibles :Les défis de l'émergence, Paris, Karthala 2016

Losch B "Relever le défi de l'emploi: l'agriculture au centre", Perspective, Cirad, N° 19, octobre 2012

Michailof S, Africanistan, Paris, Fayard, 2015

OCDE, Perspectives économiques en Afrique. Promouvoir l'emploi des jeunes, Paris, Centre de développement, 2012

CHAPITRE 14 :

Pourquoi un renouveau du partenariat reste-t-il nécessaire après le Sommet d'Abidjan?

Larabi Jaïdi

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

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

Plusieurs facteurs sont mis en évidence pour justifier la valeur ajoutée du partenariat Afrique-UE, notamment : les tendances démographiques opposées entre les deux continents ; les marchés africains en plein essor ; le potentiel des flux d'échanges commerciaux, d'investissements et de transferts de fonds entre l'Afrique et l'UE; le besoin d'une industrialisation durable pour l'Afrique; l'acquisition et la maîtrise des technologies ; le développement des infrastructures ; les aspirations de l'Afrique en matière d'intégration régionale et continentale; les préoccupations de l'Afrique concernant la croissance équitable et inclusive etc.²¹².

L'Afrique n'est certes pas la nouvelle frontière de l'économie mondiale, mais elle offre d'énormes opportunités par sa croissance, ses classes moyennes, la montée

²¹² Union Européenne, « Le partenariat Afrique-UE 2014 » ; Union Européenne, « Quatrième Sommet UE-Afrique, l'avenir du partenariat Afrique-UE », 2014.

de sa population en zone rurale et urbaine, les besoins immenses des populations. L'UE et les Etats européens s'intéressent de plus en plus à l'Afrique du fait de ses potentialités en ressources naturelles, de la croissance de ses marchés et de son reclassement géopolitique, mais également en raison de ses nuisances potentielles ou réelles en termes de vulnérabilité et d'insécurité et de pression migratoire

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

Faire face aux nouveaux enjeux du Partenariat Les enjeux des accords de partenariat économique (APE) :

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

L'UE voit également dans les négociations commerciales une occasion pour propager d'autres normes : respect de la propriété intellectuelle, transparence des marchés publics, modernisation des contrôles douaniers, respect des directives de l'Organisation Internationale du Travail, consultation de la société civile. Dans le volet « développement » de ce nouveau partenariat, d'autres idées sont incluses :

introduire une dimension politique dans les accords, instaurer un dialogue avec la société civile, en donnant, en outre, le droit d'accès aux financements du Fonds européen de développement aux organisations non étatiques, arrêter le « délire classique » de la conditionnalité de l'aide en lui substituant des obligations de résultats.

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

Les enjeux du dialogue sur les questions migratoires :

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

La Stratégie commune UE-Afrique a marqué l'intensification du dialogue et de la coopération entre les deux continents dans le domaine des migrations, de la mobilité et de l'emploi. Pour sa mise en œuvre, l'Union européenne s'appuie sur des processus régionaux²¹³ et divers instruments dont les partenariats pour la mobilité représentaient le produit phare. Les dernières conférences ont mis l'accent sur les axes thématiques prioritaires afin de focaliser les efforts sur, d'une part, le renforcement du lien entre migration et développement, et, d'autre part, la prévention et la lutte contre la migration irrégulière avec une attention particulière portée à la gestion des frontières et aux politiques de retour, y compris volontaire, ainsi que la réadmission, dans le plein respect des droits de l'homme.

La question migratoire mérite d'être davantage clarifiée afin d'en améliorer la visibilité et mieux définir son orientation générale. La mise en œuvre de l'approche globale en matière de migration appelle une double cohérence qui fait parfois

²¹³ Depuis 2006, le processus de Rabat réunit 57 pays européens et africains de l'Afrique du Nord, de l'Ouest et du Centre ainsi que la Commission Européenne (CE) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour répondre aux questions soulevées par les enjeux migratoires. Depuis 2014, un Processus de Khartoum est venu s'ajouter en Afrique de l'Est.

encore défaut : entre régulation migratoire et aide au développement dans le cadre de partenariats entre pays d'origine et pays d'accueil des migrants, et en matière d'harmonisation entre pays de destination des migrations. D'une part, l'Europe a encore dans la pratique des politiques très disparates. D'autre part, le dialogue avec les pays africains sur ce thème central des migrations est encore balbutiant. Cette perspective devrait se traduire par un renforcement du mode de gouvernance du dialogue, par la mise en place de nouveaux cadres d'action.

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

Si l'Union Africaine est considérée comme le principal interlocuteur de l'UE, les Communautés économiques régionales (CER) sont intégrées comme des acteurs à part entière du partenariat²¹⁴. Cependant, une articulation entre ces différentes communautés économiques régionales fait défaut dans le cadre du Partenariat Europe-Afrique.

L'Union africaine considère les communautés économiques régionales comme les piliers de l'intégration économique du continent. Ces communautés ont à leur actif d'importants acquis dans les domaines du commerce, de l'infrastructure, et des biens collectifs régionaux, notamment la paix et la sécurité. Cependant, un cinquième seulement de ces communautés ont atteint leur objectif en matière de commerce entre les pays membres. De manière générale, les intégrations rencontrent de nombreuses difficultés qui tiennent à l'importance des recettes douanières pour le financement des budgets des États africains, à la faiblesse des infrastructures de communication, aux difficultés d'accès aux sources de financement, au poids de la dette, à la faiblesse des structures institutionnelles, à l'insécurité juridique et fiscale et, parfois, à l'existence de conflits armés. De plus, la superposition des regroupements régionaux représente un obstacle majeur à une réelle intégration régionale : la multiplication des nomenclatures et tarifs douaniers revêt un coût administratif élevé et constitue une source importante de corruption.

²¹⁴ Huit communautés économiques régionales sont reconnues par l'Union africaine, soit la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), et l'Union du Maghreb Arabe (UMA).

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

Les ODD : les ambitions de l'Agenda 2030

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

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

Alors que les OMD visaient 8 cibles bien définies, les ODD visent également des processus, comme la croissance, la paix ou la transition énergétique. Les ODD vont au-delà des secteurs sociaux sur lesquels étaient centrés les OMD, en incluant également des objectifs tels que le défi climatique et environnemental, la transition énergétique ou la croissance. Les ODD constituent des objectifs globaux, transversaux et universels. Ces différences d'approche des ODD par rapport

aux OMD font ressortir toute leur spécificité : l'inter connectivité, la globalité, l'universalité, la transversalité et le principe de responsabilité qui en découle.

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

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

Depuis quelques années, les politiques publiques gagnent en visibilité. Elles s'expriment aujourd'hui dans des stratégies sectorielles. Or, force est de constater que le défaut de suivi systématique des politiques publiques ne plaide pas toujours en faveur de la crédibilité de ces stratégies. L'un des apports du suivi-évaluation des politiques publiques peut précisément consister à prévenir ou corriger les effets des contraintes financières ou institutionnelles insuffisamment appréhendées.

Quel partenariat pour quels objectifs ? D'un diagnostic et une hiérarchie des objectifs ...vers un agenda commun et des outils de partenariat

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

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

Désormais, l'essentiel des appuis européens se font aujourd'hui sous le prisme et l'urgence de la question migratoire, des déplacés et des réfugiés, surdéterminés par la donne politique européenne (dans l'Eurobaromètre du Printemps 2015, pour la première fois, l'immigration est devenue la plus grande préoccupation des Européens, mentionnée par 38% des répondants face au 24% de l'année avant).

Le prisme de la migration, voire du terrorisme l'emporte sur des stratégies de co-développement et de long terme.

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

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

Quels apports de financement externe et quels outils de partenariat ?

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

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

d'euros d'investissements privés jouant sur un effet levier des 4,1 milliards de fonds publics mobilisés.

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

Le nouveau PIE vise à encourager l'investissement en Afrique et dans les pays du Voisinage de l'UE pour renforcer ses partenariats et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable. Le plan d'investissement extérieur européen repose sur trois piliers complémentaires : i) la mobilisation de l'investissement par la combinaison de dispositifs d'investissement existants avec une nouvelle garantie du Fonds européen pour le développement durable (FEDD); ii) le renforcement de l'assistance technique pour mieux préparer et promouvoir des projets et à attirer davantage d'investissements; iii) l'amélioration du climat des affaires en général. Par ailleurs, d'autres outils de financement sont mobilisés pour renforcer les dispositifs de financement en place, notamment l'initiative de l'Afrique sur les énergies renouvelables (IAER), le Fonds fiduciaire du partenariat EU – Afrique en faveur des infrastructures, la Facilité d'Investissement du Voisinage (FIV) ou la facilité d'investissement.

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

Certes, les ressources publiques ne sont pas suffisantes pour libérer cet énorme potentiel et atteindre les objectifs de développement durable. Les nouveaux dispositifs créeront-ils les conditions qui permettront aux entreprises européennes de développer leur activité et de s'implanter dans de nouveaux pays ? Ces initiatives apporteront-elles un réel appui pour traiter les causes profondes des migrations, renforcer les partenariats de l'UE ? Stimuleront-elles l'investissement en Afrique

Subsaharienne et dans les pays d'Afrique du Nord voisins de l'UE, en particulier pour favoriser le développement des infrastructures sociales et économiques et des PME, en levant les obstacles à l'investissement privé ? Contribueront-elles à la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030 et du programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement ? Il est trop tôt pour répondre à ces questions.

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

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

Quel arrangement institutionnel ?

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

instruments existants.

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

L'absence d'appropriation politique de la Stratégie est aussi mise en avant, d'autant qu'elle est conduite comme un projet ou une série de projets ad hoc plutôt que comme une nouvelle vision stratégique de la relation Afrique-Europe. La dimension politique de la Stratégie est plutôt formelle et les acteurs africains notent que la Stratégie souffre de problèmes structurels. Ils déplorent ainsi sa segmentation en divers partenariats techniques et bureaucratiques générateurs de coûts en termes de temps, de fonctionnement, et de finance pour des résultats très peu significatifs. Cette segmentation tend à considérer l'Afrique comme une et rend quasi impossible la possibilité d'aborder les enjeux sous-régionaux. C'est l'une des raisons principales de la faiblesse de l'intérêt et de leur engagement des acteurs africains autour de la Stratégie. Enfin, l'absence de cohérence et d'articulation entre la Stratégie et les autres instruments de coopération est soulignée²¹⁵.

Actuellement, les chefs d'État ou de gouvernement africains et de l'UE tiennent tous les trois ans, dans le cadre de la Stratégie commune UE-Afrique, une réunion au sommet en vue de prendre des décisions concernant les relations entre leurs deux continents. Entre ces sommets, les réunions semestrielles qui se tiennent au

²¹⁵ Voir Institut Africain de la Gouvernance : Quel avenir pour la stratégie commune UE/Afrique.

niveau ministériel permettent de faire avancer le dialogue politique, d'examiner la mise en œuvre de la Stratégie commune/des plans d'action et de fournir des orientations politiques en tant que de besoin. Depuis quelque temps, des réunions sectorielles, organisées au niveau ministériel ou des hauts fonctionnaires et préparées par des experts en tenant compte de contributions apportées par les groupes d'experts mixtes et le groupe de travail spécial, viennent compléter ces dialogues menés au niveau des ministres des Affaires étrangères.

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

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

L'autre défi institutionnel consiste à assurer la cohérence et la complémentarité entre les initiatives bilatérales et les engagements collectifs pris au niveau de l'UE et à garantir une coordination et une collaboration accrues entre les différents groupes géographiques chargés des questions relatives à l'Afrique, conformément au principe consistant à traiter l'Afrique comme un tout. Certes, la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) s'est traduite par un renforcement du rôle des Délégations de l'UE dans les capitales africaines. Mais, beaucoup reste à faire pour que les délégations de l'UE en Afrique, et plus particulièrement les délégations de l'UE auprès de l'UA et dans les capitales des membres des CER, jouent un rôle important pour assurer une coordination efficace de l'action de l'UE. Il est donc important que la coordination entre la Délégation de l'UE à Addis Abeba et les représentations des États membres soit renforcée en vue d'améliorer la cohérence et la visibilité des positions de l'UE au sein du groupe des partenaires de l'UA.

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

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

Quelles perspectives depuis le Maroc ? L'implication du Maroc dans le Partenariat UE-Afrique

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

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

Plus particulièrement, l'initiative Européenne visant à établir un partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique dans le domaine de l'Energie a bénéficié de son

soutien dans l'esprit de sécuriser l'accès aux ressources énergétiques et d'augmenter des investissements dans ce domaine. Chef de file de l'environnement, il a exprimé son souhait qu'une clause relative au respect de l'environnement y soit insérée. Les instruments financiers prévus à cet égard devraient également permettre le développement des énergies renouvelables non nuisibles à l'environnement.

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

En ce qui concerne la Migration, le Maroc, fidèle à l'esprit de la conférence de Rabat, a agi pour que ses objectifs ambitieux et prometteurs puissent être reconnus comme tels par la stratégie UE-Afrique. Il a appuyé l'initiative de la Commission Européenne pour la création de réseaux d'observatoires de la migration dont l'objectif est de collecter, analyser et diffuser les données relatives aux flux migratoires entre les pays d'Afrique et d'Europe. Ces réseaux pourraient être mis en place au niveau sous régional (Afrique du Nord, Afrique de l'OUEST).

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

Pistes pour un partenariat favorable au développement de l'Afrique²¹⁶

L'enjeu de la relation Afrique-Europe est fondamentalement d'appuyer l'effort des pays africains à s'engager sur « la voie de l'émergence économique ». Un consensus doit et peut se retrouver entre les deux parties autour de l'adoption d'une stratégie qui doit se déployer dans la durée, par des réformes successives

²¹⁶ Les pistes de réflexion développées dans ce paragraphe sont une synthèse des préconisations formulées dans les contributions des intervenants au séminaire et dans les débats des séances.

des institutions et des organisations, mais surtout qui reconnaissent à l'Afrique la possibilité de construire les fondements de son autonomie par la diversification de ses activités.

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

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

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

Quels leviers d'action prioritaires pour l'UE?

La priorité éducative, la formation des compétences et des entrepreneurs

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

personnes pour permettre des horizons long-termistes et les prises de risques de l'entrepreneuriat. Il faut aux différentes échelles territoriales favoriser des incubateurs permettant la réalisation de milliers de projets dans des écosystèmes ou des districts économiques.

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

Un appui au développement durable et inclusif

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des filières agricoles de proximité

A l'analyse en terme sectoriel, par exemple agricole, doit faire place une analyse en termes de filières ou de chaînes de valeurs à diverses échelles territoriales. La réponse au défi de l'alimentation des citadins n'est pas simple en raison de la diversité des filières d'approvisionnement des populations urbaines qui coexistent en concurrence plus ou moins "ouverte", selon les pays et les métropoles.

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

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

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

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

des expériences des entreprises marocaines.

Une coopération multi-secteurs dans l'énergie

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

La promotion des PPP dans les infrastructures

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

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

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

renforcement des capacités des institutions continentales et régionales.

Relancer les APE

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

Les PMA sont majoritaires dans toutes les régions africaines négociant un APE. Or, du fait des flexibilités et avantages dont ils bénéficient déjà vis-à-vis de l'UE à travers le régime « Tout sauf les armes²¹⁷ » (TSA), ils ne voient pas un grand intérêt à aller vers un APE qui ne leur offrirait pas plus que ce qu'ils ont déjà en termes d'accès au marché, mais qui les soumettrait, en retour, à l'obligation d'une ouverture substantielle de leur propre marché, dans un délai probablement trop court pour eux. Une ouverture qu'il n'aurait pas d'ailleurs concédée sans l'APE.

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

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

²¹⁷ Le dispositif "Tous sauf les armes" est un régime préférentiel accordé par l'Europe aux Pays les moins avancés (PMA), leur donnant l'avantage d'exporter en Europe, sans droits ni quotas, tout produit autre que les armes, sous réserve de respecter les règles d'origine ainsi que d'autres mesures commerciales.

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

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

Renforcer l'attractivité des IDE

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

La concrétisation de ce potentiel présupposera une amélioration continue de l'environnement global des affaires en Afrique, une meilleure qualification de la main d'œuvre, un développement des infrastructures de base et un approfondissement de l'intégration régionale eafin d'élargir le marché considéré comme local. Il requiert également, la mise en œuvre effective, par l'UE et par ses Etats membres, de mesures actives d'accompagnement des investisseurs européens vers l'Afrique. C'est dans ce sens, que l'UE a adopté récemment un nouveau Plan d'investissement extérieur²¹⁸, destiné à stimuler les investissements en Afrique et dans les pays voisins de l'Union européenne (UE), avec pour objectif de mobiliser plus de 44 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2020.

218 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10030/lue-devoile-un-plan-dinvestissement-exterieur-pour-stimuler-les-investissements-en-afrique-et_fr.

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

Les forums des affaires UE-Afrique (EABF), organisés entre 2006 et 2014, ont formulé les points de vue des entreprises aux dirigeants européens et africains sur les questions essentielles relatives aux relations des deux continents, et plus particulièrement les rôles respectifs des secteurs privés, européen et africain, dans la mise en œuvre de la Stratégie conjointe.²¹⁹ Ils ont souligné le décalage entre les intentions et la mise en œuvre. Que ce soit au niveau global de la coopération stratégique ou des volets sectoriels, la mobilisation des ressources européennes est restée très en deçà des ambitions annoncées.

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

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

La nature de la production mondiale a profondément évolué. Les spécialisations sont de plus en plus fonctionnelles, fondées sur les avantages relatifs dans la réalisation de tâches particulières à différentes étapes des chaînes de valeur mondiales. La fluidité introduite par les nouvelles technologies de l'information et la baisse des coûts de transport a exercé un rôle important dans ce processus où la position géographique a de moins en moins d'importance. La réalité s'impose âprement : la participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales est marginale (2,2 % de l'ensemble du commerce contre 51 % pour l'Europe, 23 % pour l'Asie et 12 % pour l'Amérique du Nord)²²⁰.

²¹⁹ Le Forum des affaires UE-Afrique (EABF) fait partie intégrante de la Stratégie commune Afrique-UE (SCAE). Les Ateliers de suivi des EABF ont eu lieu en Afrique (Nairobi, Addis-Abeba) et en Europe (Bruxelles).

²²⁰ United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Report 2015, New York and Geneva, UNCTAD, United Nations, 2016.

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

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

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

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

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

La bilatéralisation (voire unilatéralisation) croissante de l'approche européenne sur la coopération en matière migratoire doit aussi être revue. Le manque d'une position articulée de l'Afrique sur ce sujet ne contribue évidemment pas à promouvoir une approche partenariale multilatérale ; la vision commune sur la migration de l'Union Africaine, que le Maroc proposera pour le Sommet de juillet 2018, serait une bonne occasion pour développer cette position commune. Le Pacte Global sur la Migration et le Pacte Global sur les Réfugiés, en cours de négociation dans le cadre des Nations- Unies, offrent une opportunité pour remultilatéraliser la coopération en matière migratoire. Le Partenariat Europe-Afrique devrait établir un cadre global de coopération dans ce domaine, plutôt que se limiter à acter l'approche européenne.

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

Mobiliser des ressources, d'abord internes

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

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

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

- Le gisement des rentes.
- L'imposition du secteur informel urbain.
- La fiscalité foncière enfin.

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

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

La synergie des partenariats

L'Europe a perdu son monopole sur l'Afrique et la Méditerranée qu'elle possédait au lendemain des décolonisations. Le continent africain, devenu un centre d'intérêt, non seulement des Etats-Unis d'Amérique, mais aussi et surtout, des puissances émergentes, à leur tête la Chine. Mais, c'est l'Europe qui pourrait souffrir le plus des grands défis qui menacent l'espace afro-méditerranéen: le

mal développement, la pauvreté, la pression de la progression démographique, l'insécurité et les déstabilisations politiques.

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

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

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

Annexe : Ressources et références de base

Documents et rapports

- Page web sur le Partenariat Afrique-Union européenne, <http://www.africa-eu-partnership.org/fr>.
- Compilation de documents sur Partenariat Afrique-Union européenne, <http://www.africa-eu-partnership.org/en/documents>.
- Page web sur le 5^{ème} Sommet Union africaine-Union européenne d'Abidjan (novembre 2017): <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>
- Page web sur le 4^{ème} Sommet Afrique-Union européenne de Bruxelles (avril 2017), <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2014/04/02-03/>.
- Déclaration commune adoptée lors du 5^{ème} sommet Union africaine-Union européenne, 29-30 novembre 2017 (en anglais), Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development (2017), http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf
- Déclaration du 4^{ème} Sommet UE-Afrique, 2 et 3 avril 2014 (2014), <http://www.consilium.europa.eu/media/23893/142101.pdf>
- Déclaration du 3^{ème} Sommet, 29-30 novembre 2010. Tripoli, http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/doc_tripoli_declaration_en.pdf.
- Déclaration du 2^{ème} Sommet UE-Africa, 8-9 décembre 2008, Lisbonne, http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_lisbon_declaration_en.pdf
- Déclaration du 1er Sommet Afrique-Europe, 3-4 avril 2000, Caire, http://aei.pitt.edu/45278/1/Cairo_summit_2000.pdf.
- Feuille de route UE-Afrique 2014-2017, 2 et 3 avril 2014, <http://www.consilium.europa.eu/media/21519/142099.pdf>
- The Joint Africa-EU Strategy (en anglais), <http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas200>, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/25436/Factsheets%20on%20renewed%20impetus%20of%20the%20Africa-EU%20Partnership_joint_strategy_en.pdf
- Accord de Cotonou (en anglais), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101>.
- Fiche d'information sur le partenariat UE-Afrique (Commission

- européenne) (2017, en anglais), http://www.consilium.europa.eu/media/31793/au-eu-summit_factsheet-v27nov.pdf.
- Factsheet, EU External Investment Plan (2017, en anglais), https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eip-20171120_en.pdf.
 - Notes d'information sur le Partenariat Afrique-UE (Service européen d'action extérieure, 2017, en anglais):
 1. Peace and Security
 2. Strengthen Governance Systems
 3. Manage Migration and Mobility
 4. Attract Responsible & Sustainable Investments
 5. Energise Africa
 6. Transform African Agriculture
 7. Advance Knowledge & Skills

Bibliographie sur le Sommet d'Abidjan:

Friends of Europe (2017), EU-Africa relations: strategies for a renewed partnership, <http://www.friendsofeurope.org/global-europe/eu-africa-relations-strategies-renewed-partnership>.

Institut Africain de la Gouvernance : Quel avenir pour la stratégie commune UE/Afrique, Policy Brief n° 3, <http://www.iag-agi.org/IMG/pdf/Quel-avenir-pour-la-strategie-commune-Afrique-UE-Policy-Brief-3.pdf>.

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

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

Charlie Mballa et Issiaka Mandé (2017), "L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine », Transformations, Hors-série, <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/3156?file=1>.

Ostheimer, A.E. (2017), "The Vth AU-EU summit: a turning point for relations between Africa and Europe?", Konrad Adenauer Stiftung Country Report, http://www.kas.de/wf/doc/kas_50957-544-2-30.pdf?171206093443.

Asmita Parshotam (2017), Valletta 2015 to Abidjan 2017: Recent Trends in AU–

EU Migration Relations, SAIIA Policy Briefing 168, Southern African institute of International Affairs, <http://www.saiia.org.za/policy-briefings/1265-valletta-2015-to-abidjan-2017-recent-trends-in-au-eu-migration-relations>.

Nicoletta Pirozzi (2017), Can the Africa-EU Partnership Be Revived?, IAI Commentaires 17, Istituto Affari internazionali, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/can-africa-eu-partnership-be-revived>.

Le Partenariat Afrique-Europe en quête de sens

Le partenariat Afrique Europe fait son chemin depuis l'adoption de la stratégie commune Afrique-UE et la négociation complexe des Accords de Partenariat Economiques. L'évaluation des volets commercial, financier et humain de ces relations multidimensionnelles fait ressortir la persistance de grands déséquilibres dans les échanges commerciaux de biens et services, des tensions dans la gestion de la mobilité humaine et des dysfonctionnements dans les mécanismes institutionnels de partenariat.

Une nouvelle vision de long-terme du Partenariat Afrique-Europe devait être négociée. Le 5^{ème} Sommet d'Abidjan (29-30 novembre 2017) s'est tenu dans un contexte où les relations économiques entre l'Europe et l'Afrique se sont relâchées, les échanges de l'Afrique se sont diversifiés notamment avec l'Asie et les pays émergents et où le « Brexit » a introduit une dimension d'incertitude dans l'avenir de ces relations.

Le thème du Sommet : « Investir dans la jeunesse pour accélérer la croissance inclusive et le développement soutenable du continent » répondait à une grande préoccupation des pays Africains. Mais encore une fois c'est la question de la migration, et notamment la maîtrise et le contrôle des flux vers l'Europe qui a monopolisé une large partie des concertations. Le Sommet a-t-il réellement répondu aux ambitions de relance d'« un nouveau élan pour le partenariat Afrique-UE » ou d'« un coup d'accélérateur au développement » ?

Avec la refonte des relations UE-ACP prévue pour février 2020, il est urgent de repenser les relations de l'Europe avec l'Afrique et proposer des éléments de refondation et de construction d'un vouloir vivre collectif. L'ouvrage explore les leviers d'actions pour un renouveau du partenariat: la priorité éducative, la formation des compétences et des entrepreneurs ; la création d'emplois pour les jeunes via le développement territorial ; l'insertion dans les chaînes de valeur mondiales en jouant sur la préférence régionale ; le soutien à l'intégration régionale, le développement de filières agricoles de proximité ; la coopération multi-secteurs dans l'Energie ; la promotion des PPP dans les infrastructures ; la relance des APE ; le renforcement de l'attractivité des IDE ; la gestion conjointe de la mobilité humaine ; la mobilisation de ressources alternatives de financement....

Dans un environnement en mutation, le Maroc renouvelle sa politique continentale en mettant en œuvre une nouvelle stratégie tenant compte des défis communs, de la formulation d'intérêts partagés dans un esprit gagnant-gagnant. Les enjeux des pays africains sur les questions majeures sont aussi ses propres enjeux (diversification économique, développement humain et inclusif, sécurité, renforcement des infrastructures, gestion de la migration...). Dans une Afrique en mouvement, ambitieuse par ses ressources et la compétence de ses élites il affirme sa volonté de contribuer au décollage du continent africain et à la redéfinition de relations plus équilibrées avec l'Europe.

ISBN: 978-9920-746-01-4



9 789920 746014

125 Dhs

OCP POLICY CENTER
Rabat, Maroc

www.ocppe.ma