

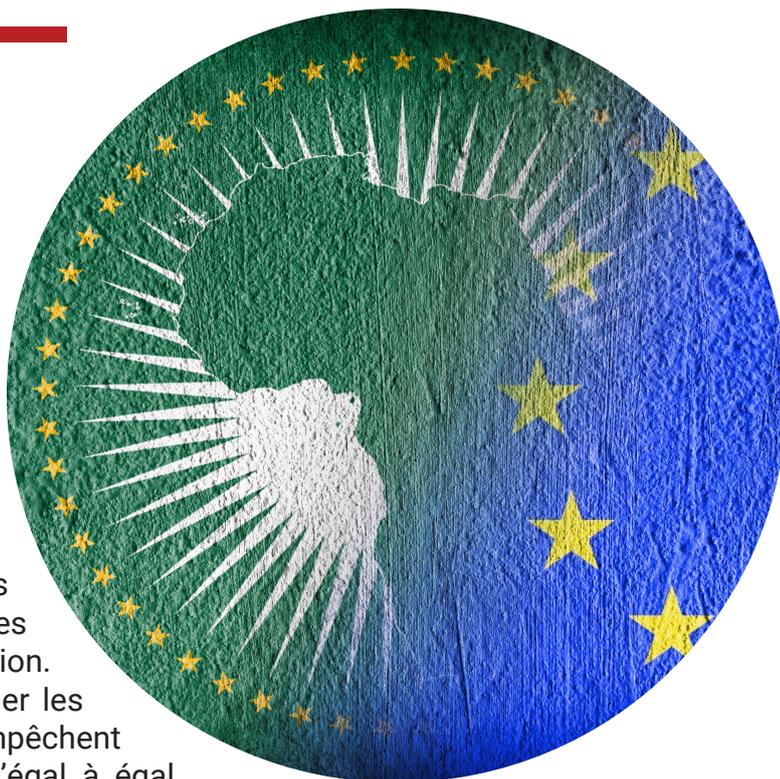


RELATIONS INSTITUTIONNELLES ENTRE L'UA ET L'UE

VERS UNE ÈRE NOUVELLE ?

RÉSUMÉ

Cette note d'orientation politique traite de l'état et des perspectives de la coopération entre l'Union africaine et l'Union européenne (UA-UE) à l'approche du sixième sommet UA-UE, qui est désormais prévu pour février 2022. Elle propose un aperçu général du cadre et du contenu des relations institutionnelles entre l'UA et l'UE, ainsi que des domaines de coopération en commun ou en opposition. L'analyse s'attachera pour l'essentiel à révéler les principales asymétries structurelles qui empêchent la coopération d'aboutir à un partenariat d'égal à égal entre les deux groupements. L'origine de ces asymétries est plus profonde que les différences visibles entre les deux organisations en termes de mandat, de gouvernance et de ressources, et trouve ses racines dans les déficits de capacité de l'UA ainsi que dans l'absence de position cohérente de l'UE en ce qui concerne l'Afrique. Afin d'atténuer ces asymétries, le présent document décrira une série de recommandations stratégiques, soulignant l'importance de renforcer l'influence extérieure de l'UA et d'améliorer la cohérence stratégique de l'UE.



AUTEUR

JACOPO RESTI
Chercheur junior, Istituto Affari
Internazionali (IAI)

TABLE DES MATIÈRES

1. Un contexte difficile pour la coopération	3
2. Le Partenariat UA-UE	4
3. La coopération UA-UE: Convergence ou divergence ?	6
4. Comprendre les asymétries dans les relations institutionnelles	9
4.1 Comprendre les manques de capacité de l'UA	10
4.2 Comprendre le manque de cohérence des politiques de l'UE	15
5. Implications pour la coopération UA-UE	19
6. Conclusions et recommandations.....	20
Références	26
À propos de l'auteur	28

FEPS
FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES



LA FONDATION EUROPÉENNE D'ÉTUDES PROGRESSISTES (FEPS)

European Political Foundation - N° 4 BE 896.230.213
Avenue des Arts 46 1000 Bruxelles (Belgique)
www.feps-europe.eu
@FEPS_Europe


Fondation
Jean Jaurès

FONDATION JEAN JAURÈS

12 Cité Malesherbes, 75009 Paris
+33 (0)140232400
www.jean-jaures.org/
@j_jaures

EN PARTENARIAT AVEC

 **iai** Istituto Affari
Internazionali

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Via dei Montecatini, 17, 00186 Rome
+39 066976831
www.iai.it/en
@IAIonline

1. Un contexte difficile pour la coopération

Le contexte de la coopération entre l'Union africaine et l'Union européenne (UA-UE) a connu des évolutions intéressantes ces dernières années. Le paysage africain a été le théâtre d'une prolifération d'acteurs et de parties prenantes extérieurs, ce qui a accru la complexité des relations étrangères africaines et renforcé l'interdépendance du continent vis-à-vis de ses partenaires internationaux. Au cours de la décennie écoulée, en plus des partenaires traditionnels de l'Afrique tels que l'UE et les États-Unis, des acteurs mondiaux comme la Chine ont dominé par leur présence et leur influence, tandis que d'autres – comme l'Inde, la Russie, la Turquie et les pays du Golfe – ont émergé en tant qu'acteurs de premier plan, déclenchant ce que les observateurs ont appelé une «nouvelle ruée vers l'Afrique»¹. L'UA s'est efforcée de s'adapter à l'évolution de son environnement et a répondu à la nécessité urgente d'accroître sa capacité d'action en dotant ses institutions d'un mandat plus vaste qu'auparavant, en renforçant leurs capacités et en assurant leur autonomie financière. Il est aujourd'hui nécessaire de faire progresser rapidement les réformes institutionnelles de l'AU, ce qui dépendra de l'engagement durable des États membres à respecter les objectifs et les délais de mise en œuvre convenus².

Du côté de l'UE, le Brexit a privé le bloc d'une partie de son influence et de son aide au développement en Afrique, puisque l'UE ne reçoit dorénavant plus de contributions du

Royaume-Uni pour son aide au développement. Parallèlement, les États membres de l'UE, en particulier ceux d'Europe centrale et orientale, se sont fait l'écho des priorités réaffirmées de l'UE en Afrique et ont révisé ou élaboré une stratégie nationale vis-à-vis du continent³. Grâce à cette proactivité dans le renforcement des relations bilatérales, l'UE a élargi son influence diplomatique, notamment en Afrique subsaharienne. Grâce à ses 27 représentations diplomatiques, «l'UE peut se rendre chez tous ses partenaires africains en quelques jours»⁴. En outre, les stratégies nationales pourraient gagner de plus en plus «en complémentarité avec celles de l'UE, puisque chaque pays dispose de son propre avantage comparatif dans les relations avec les partenaires africains»⁵. L'un des plus grands défis actuels consiste donc à «favoriser la convergence entre les stratégies nationales et à dégager un consensus sur les priorités stratégiques de l'UE»⁶.

On peut néanmoins affirmer que la coopération UA-UE «n'a pas véritablement opéré de saut qualitatif»⁷ depuis le dernier sommet UA-UE en 2017. Cette impasse peut en grande partie s'expliquer, en plus du manque de volonté politique et de la pandémie actuelle, par les obstacles de nature générale rencontrés par le multilatéralisme dans le monde entier. Conformément à une tendance observée au niveau mondial, les États membres de l'UA et de l'UE ont souvent opté pour des relations bilatérales, au lieu d'une coopération

¹ Gustavo de Carvalho, Steven Gruzd and Chido Mutangadura, «At the Table or on the Menu? Africa's Agency and the Global Order», ISS Africa Reports, n° 18 (2019), <https://issafrica.org/research/africa-report/at-the-table-or-on-the-menu-africas-agency-and-the-global-order>.

² Yayew Genet Chekol, «African Union Institutional Reform: Rationales, Challenges and Prospects», Insight on Africa 12, n° 1 (2020): 29-44, <https://doi.org/10.1177/0975087819899342>.

³ Giovanni Faleg and Carlo Palleschi, «African Strategies. Euro-

pean and Global Approaches towards Sub-Saharan Africa», EU-ISS Chaillot Papers, n° 158 (2020), <https://www.iss.europa.eu/node/2460>.

⁴ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE, juin-août 2021

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE et de l'UA, juin-août, 2021.

dans le cadre d'un partenariat. La confiance dans les institutions intergouvernementales et supranationales a faibli en raison d'une conviction répandue comme quoi les États membres pourraient obtenir de meilleurs accords en négociant au niveau bilatéral et que le recours au multilatéralisme ne se justifiait que lorsque cela leur était opportun et sous leurs propres conditions, en rejetant ainsi «la logique du compromis réciproque qui fait partie des règles du jeu d'une collaboration multilatérale»⁸.

Les deux parties ont toutefois exprimé un véritable intérêt pour une modernisation de

2. Le Partenariat UA-UE

Le Partenariat UA-UE a été lancé lors du premier Sommet Afrique-UE qui s'est tenu au Caire en 2000 (lorsqu'il était connu sous le nom de «Partenariat Afrique-UE»)¹¹. Ce partenariat se voulait être un dispositif multiniveaux et multiacteurs, et il est guidé par des réunions institutionnelles entre les institutions et organes de l'UE et de l'UA ainsi que par des dialogues entre parties prenantes, y compris les organisations de la société civile, les jeunes, les acteurs socioéconomiques et le secteur privé. Les réunions annuelles au niveau des commissions, des ministères, des parlements et des comités culminent par le sommet UA-UE, habituellement organisé tous les trois ans, alternativement en Afrique et en Europe.

⁸ Ibidem.

⁹ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UA, juin-août 2021.

¹⁰ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE, juin-août 2021

¹¹ Jusqu'en 2017, les relations entre l'UA et l'UE s'inscrivaient dans le cadre plus large du Partenariat et des sommets entre l'Afrique et l'UE, de manière à permettre la participation du Maroc, qui n'était pas membre de l'UA. Depuis l'adhésion du Maroc à l'UA

la coopération UA-UE grâce à un partenariat plus équilibré et inclusif. L'une des inquiétudes globales de l'UA est que l'UE mène généralement de «médiocres consultations», sur les questions d'intérêt commun⁹.

De même, les responsables de l'UE soulignent le manque d'initiative et de leadership de l'UA vis-à-vis de ses États membres, et déclarent souvent que «nous avons invité l'Afrique à travailler ensemble, à elle désormais de mettre ses idées sur la table»¹⁰.

À l'occasion de sa deuxième réunion, tenue à Lisbonne en 2007, le sommet a adopté la stratégie commune Afrique-UE (JAES), qui sert de cadre politique à long terme afin d'orienter le partenariat et d'élargir la coopération au-delà de l'aide au développement. L'objectif initial de la stratégie était de remplacer la relation déséquilibrée entre donateur et bénéficiaire par une relation d'égal à égal en termes de représentation et de participation. La JAES a établi huit partenariats thématiques¹², avec pour objectif général d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis par les Nations unies d'ici à 2015. Depuis 2007, plusieurs feuilles de route et plans d'action pluriannuels ont été adoptés, définissant

en janvier 2017 (après son retrait en 1984, à la suite de la reconnaissance par l'organisation de la République arabe sahraouie démocratique), ces événements sont désormais généralement désignés par «Partenariat UA-UE» et «Sommet UA-UE».

¹² Paix et sécurité ; gouvernance démocratique et droits de l'homme ; commerce, intégration régionale et infrastructure ; OMD ; énergie ; changement climatique ; migration, mobilité et emploi ; science, société de l'information et espace.

les priorités et les résultats attendus de ces partenariats afin d'en orienter la mise en œuvre; des sommets UA-UE se sont ultérieurement tenus en Libye (2010), à Bruxelles (2014) et à Abidjan (2017). L'UE a consacré une aide spécifique à la mise en œuvre du partenariat par le biais du Programme panafricain (845 millions d'euros), le premier programme de développement de l'UE à couvrir le continent africain tout entier, et de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (2,7 milliards d'euros)¹³, dont le budget a été principalement alloué à des opérations de soutien de la paix¹⁴.

À la suite du 5^e Sommet UA-UE, en 2017, la déclaration commune d'Abidjan¹⁵ a rationalisé la coopération en la divisant en quatre domaines stratégiques prioritaires

- 1) investir dans le capital humain grâce à l'éducation, la science, la technologie et le développement des compétences ;
- 2) renforcer la résilience, la paix, la sécurité et la gouvernance
- 3) migration et mobilité ; et
- 4) mobiliser les investissements pour une transformation structurelle durable de l'Afrique.

Ces priorités ont guidé le partenariat depuis 2017 et seront réexaminées prochainement lors du 6^e Sommet UA-UE, initialement prévu pour 2020 et reporté à février 2022 en raison de la pandémie de COVID-19.

¹³ Dans la version originale du présent document, nous utilisons le milliard américain (un milliard = mille millions) et non le billion britannique (un billion = un million de millions).

¹⁴ Pour des informations exhaustives sur le Partenariat et la Stratégie Afrique-UE, voir le site web du Partenariat Afrique-UE: Le Partenariat et la Stratégie commune Afrique-UE, <https://africa-eu-partnership.org/en/node/8261>.

¹⁵ Union africaine et Union européenne, Investir dans la jeunesse pour une croissance inclusive accélérée et le développement durable, déclaration du 5^e Sommet UE-UA, Abidjan, 29 et 30 novembre 2017, <https://au.int/en/node/37747>.

¹⁶ Pour une évaluation complète de la JAES, voir : Nicoletta Pirozzi, Nicolò Sartori et Bernardo Venturi, The Joint Africa-EU Strategy (Bruxelles, Parlement européen, 2017), <https://op.euro->

pa.eu/s/s5VS. Les évaluations du succès de la JAES sont mitigées¹⁶. D'un côté, en presque 15 années d'existence, la stratégie a contribué aux objectifs de renforcement du dialogue politique entre l'UE et l'UA et d'élargissement de la coopération. Un agenda commun a été élargi afin d'aborder une série de défis communs au-delà de la coopération au développement, y compris la gouvernance, le commerce, l'intégration régionale et le changement climatique. De l'autre côté, peu de suites ont été données, globalement, aux actions de la JAES, le contrôle de la stratégie a été faible et la coopération a été entravée par des dynamiques de dépendance persistantes, comme l'illustre «un agenda axé sur les problèmes africains ainsi que sur la nécessité du soutien financier de l'UE»¹⁷.

Depuis sa création, la JAES a également suscité des doutes quant au fait qu'elle ait réellement permis d'établir un partenariat axé sur l'être humain¹⁸. Un certain nombre de critiques sont venues de la société civile, qui a attiré l'attention sur l'approche descendante adoptée par la JAES et sur l'absence de mécanismes efficaces permettant au grand public de participer au partenariat et de se l'«approprié». Ces derniers mois, des groupes de la société civile ont réitéré leur appel à la tenue rapide de consultations dignes de ce nom afin de faire connaître leurs points de vue et leurs recommandations au sujet du futur partenariat¹⁹.

[pa.eu/s/s5VS](https://op.euro-pa.eu/s/s5VS).

¹⁷ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE et de l'UA, juin-août 2021.

¹⁸ Pour une première évaluation de la JAES et de la participation de la société civile, voir Open Society Foundations, «EU-AU Relations: The Partnership on Democratic Governance and Human Rights of the Joint Africa-EU Strategy», Open Society Briefing Papers, juillet 2011, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/eu-au-relations-partnership-democratic-governance-and-human-rights-joint-africa-eu-strategy>.

¹⁹ JAES Group, JAES Group Letter: Engaging Civil Society in the Future Africa-EU Partnership, 8 décembre 2020, <https://wp.me/paJLmU-2dZ>.

En vue de définir un programme de partenariat commun au-delà de la JAES, la communication conjointe de l'UE au Parlement européen et au Conseil intitulée «Vers une stratégie globale avec l'Afrique», publiée en mars 2020,²⁰ propose d'engager des discussions avec les partenaires africains afin de renforcer la future coopération grâce à cinq partenariats :

- 1) un partenariat pour une transition verte et l'accès à l'énergie,
- 2) un partenariat pour la transformation numérique,
- 3) un partenariat pour une croissance et des emplois durables,
- 4) un partenariat pour la paix et la gouvernance et
- 5) un partenariat en matière de migration et de mobilité.

3. La coopération UA-UE : Convergence ou divergence?

Historiquement, c'est dans le dossier «paix et sécurité» que l'on a observé la plus forte convergence des priorités et des intérêts dans le cadre de la coopération UA-UE. En effet, la transition entre ce qui était alors l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et l'UA, fondée en 2002, a été motivée par une forte demande de paix et de sécurité sur le continent africain de la part des États membres²¹, et elle a contribué au développement rapide de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA)²². Parallèlement, les préoccupations africaines ont trouvé auprès

Les alliances ainsi proposées devraient reposer sur les priorités définies à Abidjan, renforcer l'alliance entre l'UA et l'UE en matière de multiculturalisme, établir un partenariat transversal et déterminer de nouveaux domaines de coopération. Si l'accent continue d'être mis en particulier sur la paix et la sécurité, la croissance, la création d'emplois et la migration, une importance nouvelle est désormais accordée à la transformation numérique et à la transition verte, qui sont considérées comme des défis communs, mais ambitieux, nécessitant des incitations politiques et financières afin que les États membres de l'UA et de l'UE puissent obtenir une adhésion et une coopération adéquates au niveau du partenariat.

de l'UE une détermination à maintenir la paix et la stabilité en Afrique, l'Europe voyant cela comme un investissement dans sa propre sécurité et sa propre prospérité. L'UE est depuis longtemps le principal sponsor des opérations de soutien à la paix menées par l'UA, et elle lui a fourni à cet effet près de 3 milliards d'euros depuis 2004 par l'intermédiaire de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

La coopération conjointe dans le domaine de la paix et de la sécurité s'est révélée plutôt

²⁰ Commission européenne et SEAE, Vers une stratégie globale avec l'Afrique (JOIN/2020/4), 9 mars 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52020JC0004>.

²¹ Contrairement à l'OUA, l'UA a délaissé le principe de non-ingérence dans les affaires nationales au profit de celui de non-indifférence aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.

²² L'APSA inclut un groupe d'institutions et d'organisations actives sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, qui fonctionne sur la base des principes de sécurité collaborative et de subsidiarité. Le Conseil de paix et de sécurité est la plus haute instance décisionnelle de l'APSA. Parmi ses autres institutions,

citons le centre d'analyse (Système continental d'alerte rapide), l'organe externe de médiation et de conseil (le Conseil des sages) et l'élément militaire (la Force africaine en attente et le Comité d'État-major). L'APSA est financée par le budget de l'UA grâce à des contributions des États membres et des partenaires internationaux, dont l'UE. Pour un récit exhaustif des origines de l'Union africaine, voir Jan Vanheukelom, «Understanding the African Union. How to Become Fit for Purpose?», PEDRO Background Papers, 2017, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/African-Union-Background-Paper-PEDRO-Political-Economy-Dynamics-Regional-Organisations-Africa-ECDPM-2017.pdf>.

efficace pour mobiliser des ressources en vue de gérer les conflits en Afrique, bien qu'elle soit caractérisée par une dépendance financière²³, qui a surtout empêché la mise en place d'un financement durable, prévisible et axé sur des priorités. Par conséquent, bien que l'importance d'une prévention structurelle des conflits ait été formellement reconnue, la coopération en matière de paix et de sécurité a peiné à passer d'un financement axé sur les crises à un renforcement durable des capacités institutionnelles. Les efforts se sont limités à une certaine forme de prévention opérationnelle des conflits (par exemple, des activités de soutien de la paix, de médiation ou d'observation des élections), sans toutefois aller jusqu'à mettre en place une prévention structurelle plus large des conflits en associant les défis en matière de paix et de sécurité à ceux relatifs à la gouvernance²⁴. Malgré ces lacunes, la paix et la sécurité demeureront «l'un des principaux moteurs de la coopération institutionnelle et un domaine présentant un fort potentiel» pour la concrétisation des objectifs et des résultats communs²⁵.

L'investissement et le commerce sont également des domaines de coopération caractérisés par des intérêts convergents. Maintenir la croissance économique en créant des possibilités d'emploi et en promouvant l'intégration régionale en Afrique figure parmi les grandes priorités des États membres de l'UE et de l'UA.

²³ Bernardo Venturi, «AU-EU Relations on Peace and Security», FEPS Policy Briefs, 2021 (à paraître).

²⁴ Luckystar Miyandazi et al., «AU-EU Relations: Challenges in Forging and Implementing a Joint Agenda», South African Journal of International Affairs 25, n° 4 (2018): 461-480.

²⁵ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE et de l'UA, juin-août 2021.

²⁶ Naiga Resty, «The EU-AU Development and Trade Partnership: Towards a New Era», FEPS Policy Briefs, 2021 (à paraître).

²⁷ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UA et de l'UE, juin-août 2021.

²⁸ Le 21 mars 2018, l'accord sur la zone de libre-échange continentale en Afrique (ZLECA) a été signé par 44 des 55 membres

de l'UA. Cet accord est entré en vigueur en mai 2019 et a désormais été signé par tous les pays africains (à l'exception de l'Érythrée), dont 38 ont atteint la phase de ratification complète. La ZLECA a pour but d'accélérer la croissance du commerce intra-africain, en aidant l'Afrique à s'exprimer d'une seule voix et à élargir son espace politique dans les négociations internationales sur le commerce.

Les secteurs attractifs pour l'investissement et le commerce incluent notamment l'infrastructure, l'agriculture, le secteur manufacturier et l'énergie²⁶. La pandémie de COVID-19 a généré un consensus sur l'importance de «reconstruire en mieux», de «placer la reprise économique au cœur de nos objectifs et souligner l'importance d'initiatives conjointes de promotion de l'investissement et de l'intégration régionale avec l'Afrique»²⁷. Toutefois, contrairement à ce qui est le cas dans la sphère de la paix et de la sécurité, la coopération UA-UE ne dispose pas encore d'instruments et de processus lui permettant de promouvoir l'investissement et l'intégration régionale. Malgré le vif intérêt et le soutien de l'UE en faveur de la mise en œuvre de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA)²⁸, qui représente une étape potentiellement clé du chemin vers un accord de libre-échange entre les deux continents, les investissements et les relations commerciales sont régis par une série d'accords qui, au lieu d'être conclus en partenariat avec l'UA, sont essentiellement de nature bilatérale ou régionale, avec divers degrés d'engagement²⁹.

Des thèmes tels que la gouvernance et la migration sont depuis longtemps à l'ordre du jour des discussions du partenariat, mais ils font souvent l'objet de controverses, compte tenu des divergences de perceptions et d'intérêts fréquemment constatées entre les États membres des deux organisations. La

de l'UA. Cet accord est entré en vigueur en mai 2019 et a désormais été signé par tous les pays africains (à l'exception de l'Érythrée), dont 38 ont atteint la phase de ratification complète. La ZLECA a pour but d'accélérer la croissance du commerce intra-africain, en aidant l'Afrique à s'exprimer d'une seule voix et à élargir son espace politique dans les négociations internationales sur le commerce.

²⁹ Ces accords incluent notamment le nouveau partenariat avec l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), les accords de partenariat économique (APE), les accords d'association (AA) avec les pays d'Afrique du Nord et un accord commercial bilatéral avec l'Afrique du Sud.

coopération institutionnelle dans les domaines de la gouvernance et des droits de l'homme n'a pas donné les résultats escomptés, et elle n'a pas permis de reproduire la coopération existante au sein de APSA dans le contexte de l'architecture africaine de la gouvernance (AAG)³⁰. Plusieurs raisons expliquent cette lente évolution, notamment le caractère sensible de la plupart des questions de gouvernance pour les affaires intérieures, le faible degré de ratification et de transposition, par les États membres, des cadres de gouvernance pertinents pour l'UA et le manque de mécanismes d'exécution dont dispose l'UA.

En ce qui concerne la migration, les divergences de perceptions et d'intérêts se sont accentuées depuis 2015. L'approche adoptée par l'UE dans ce domaine a été alimentée par une perception de plus en plus forte de la migration comme une menace pour sa sécurité, ce qui pousse le bloc à consacrer l'essentiel de son financement d'initiatives en matière de migration à la lutte contre le trafic et à la facilitation des retours et des réadmissions. Les États membres de l'UA, en revanche, voient souvent la migration comme une opportunité de favoriser l'intégration et le développement, et plaident pour des négociations sérieuses avec l'UE en vue de faciliter les voies d'accès légales et l'obtention de visas³¹. Toute avancée dans ce domaine passera par une conciliation entre le soutien déterminé de l'UE à la gestion des frontières et les tentatives de l'UA de favoriser l'intégration et la mobilité africaines.

³⁰ L'AAG fournit une plateforme de dialogue entre les acteurs de l'UA chargés de promouvoir la bonne gouvernance et de renforcer la démocratie en Afrique. Elle entend appliquer les valeurs communes à l'Afrique en matière de démocratie, de gouvernance et de droits de l'homme inscrites dans l'acte constitutif de l'UA ainsi que dans la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance. Le cadre de l'AAG a été adopté par une décision de la Conférence de l'UA en 2011.

³¹ Luckystar Miyandazi et al., «AU-EU Relations».

Une série de priorités nouvelles pointent à l'horizon, dont la transition verte et la transformation numérique, qui sont relativement nouvelles dans le domaine de la coopération UA-UE.

Ces priorités sont considérées comme des enjeux stratégiques d'actualité par l'UE et ont été avancées dans la proposition de projet de stratégie avec l'Afrique³². S'il existe un consensus au sujet des risques que pose le changement climatique pour l'Afrique, c'est encore loin d'être le cas en ce qui concerne la responsabilité du financement des efforts de transition verte. En invoquant le principe de «responsabilités communes mais différenciées», les pays africains attendent de l'UE qu'elle finance les mesures d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, afin qu'ils puissent réduire leurs émissions sans brider la croissance économique³³. Pour fournir ces incitations, l'UE devra répondre aux besoins de l'UA en matière de financement de l'action climatique, qui restent largement insatisfaits³⁴. Parallèlement, comme le prouve la convergence des intérêts de l'UA et de l'UE dans les dispositions de l'accord de Paris, limiter le réchauffement climatique et renforcer les processus de diplomatie climatique conjoints pourraient permettre aux deux blocs de nouer une alliance cohérente, au-delà des initiatives unilatérales (par exemple, le pacte vert pour l'Europe ou le Groupe des négociateurs africains).

³² Commission européenne, «L'UE ouvre la voie à un partenariat plus fort et plus ambitieux avec l'Afrique», Communiqués de presse, 9 mars 2020, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/fr/IP_20_373.

³³ Alfonso Medinilla, «AU-EU Cooperation on Climate and Energy: In Search of a Common Narrative», ECDPM Briefing Notes, n° 133 (2021), <https://ecdpm.org/?p=42657>.

³⁴ Ibidem.

La transformation numérique figure elle aussi parmi les grandes priorités, et, contrairement à la coopération dans le domaine du changement climatique, elle peut s'appuyer sur une série d'instruments tels que le partenariat UE-Afrique pour l'économie numérique et la task force UE-Afrique sur l'économie numérique, qui proposent des mesures concrètes pour soutenir l'intégration et les marchés numériques en Afrique. Le Programme panafricain de l'UE appuie également l'Initiative de politique et de régulation pour l'Afrique numérique (PRIDA). Toutefois, les investissements de l'UE dans le

développement de l'infrastructure numérique africaine font face à une forte concurrence d'acteurs externes, en particulier de la Chine. Les pays africains tentent dès lors d'utiliser cette concurrence à leur propre avantage, en cherchant à sélectionner la meilleure offre parmi ses partenaires européens et non européens. La possibilité de retirer des gains politiques et économiques immédiats d'accords bilatéraux menace la valeur ajoutée apportée par la coopération UA-UE au moment de mettre en œuvre la transformation numérique en Afrique³⁵.

4. Comprendre les asymétries dans les relations institutionnelles

Malgré les vingt dernières années de coopération mutuelles entre l'UA et l'UE, les deux institutions demeurent fondamentalement différentes, et toutes deux se distinguent par leur propre gouvernance, leurs propres fonctions et leurs propres mécanismes de responsabilité, en perpétuelle évolution. Les données générales au niveau macro constituent une bonne illustration de ces différences³⁶. Par exemple, les 27 États membres de l'UE ont une population de 445 millions d'habitants, soit un peu plus du tiers de la population totale des 55 États membres de l'UA (1,3 milliard d'habitants). Parallèlement, le produit intérieur brut (PIB) de l'UE, chiffré à approximativement 15 billions d'euros, est environ sept fois supérieur à celui de l'UA, qui s'élève à 2 billions d'euros. Les écarts économiques sont encore plus frappants en ce qui concerne les dotations budgétaires. Le budget annuel de l'UE se monte actuellement

à 166 milliards d'euros, soit 300 fois plus que celui de l'UA (550 millions d'euros). Les différences sont également manifestes au niveau des dotations en ressources humaines. La Commission de l'UA emploie quelque 1 600 personnes, alors que 32 000 personnes travaillent pour la Commission européenne. Ces différences se font souvent sentir dans les relations bilatérales, remettant en cause la notion de partenariat égal et équilibré. Il est donc nécessaire, pour comprendre pleinement les asymétries des relations institutionnelles entre l'UA et l'UE, de mener une double réflexion, en étudiant les sources et les moteurs de ces asymétries, au-delà des données générales, tout en soulignant les implications immédiates de ces asymétries en ce qui concerne la coopération institutionnelle.

³⁵ Pour une analyse plus approfondie de l'agenda commun UA-UE, Voir : Alfonso Medinilla and Chloe Teevan, «Beyond Good Intentions: The New EU-Africa Partnership», ECDPM Discussion Papers, n° 267 (2020), <https://ecdpm.org/?p=38799>

³⁶ Pour un portrait statistique, voir Eurostat et Commission de l'Union africaine, The European Union and the African Union. A Statistical Portrait (Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2019, <https://op.europa.eu/s/tai0>.

4.1 Comprendre les manques de capacité d'action de l'UA

L'UA est caractérisée par un manque de capacité d'action, qui l'empêche d'établir un partenariat égal avec l'UE.

Depuis sa création, l'UA a vu ses États membres se montrer réticents à l'idée de lui céder la moindre souveraineté et ont été enclins à défendre leurs propres intérêts nationaux au sein de ses institutions et de ses organes. La marge de manœuvre limitée dont dispose l'UA s'explique par cette approche axée sur les États, qui est illustrée par la puissance politique de la Conférence de l'UA, l'organe intergouvernemental composé des chefs d'État et de gouvernement africains, qui préside le processus décisionnel de l'Union (voir le tableau 1, à la fin de la présente section, pour un aperçu des organes de l'UA). La Commission de l'UA (CUA) voit ainsi son mandat limité, et son rôle «est davantage celui d'un secrétariat que celui d'un organe décisionnel»³⁷.

La CUA n'a, du reste, pas encore été adaptée à ses finalités en ce qui concerne sa capacité technique. Contrairement aux attentes de l'UE, qui aurait préféré voir l'UA prendre les rênes des négociations d'un nouveau cadre de coopération avec elle, afin de remplacer l'ancien accord de Cotonou³⁸, les négociations ont été conduites par l'Organisation des États

d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) et par l'expertise technique des différents États membres. Le déroulement de ces négociations a été «un sursaut pour la CUA, qui s'est rendu compte qu'elle ne contrôlait pas cet instrument de coopération avec l'UE», ainsi qu'une preuve nette du fait que «l'UA est toujours loin de devenir un guichet unique pour ses États membres»³⁹. Les lacunes techniques de la CUA sont aggravées par les faibles capacités administratives liées à des processus de recrutement complexes, à la forte centralisation des pouvoirs concernant l'exécution des programmes et au renouvellement régulier du personnel à court terme⁴⁰. Les réformes institutionnelles actuellement en cours au sein de l'UA – lancées en 2016 sous la direction du président rwandais Paul Kagame⁴¹ – visent à remédier à ces lacunes en renforçant les capacités et en améliorant la gestion des ressources humaines.

Même lorsque l'UA obtient des résultats, la légitimité de ses politiques et décisions est menacée par les intérêts nationaux de ses États membres. Ces derniers tendent à privilégier les problèmes régionaux, au détriment des problèmes continentaux, car ils peuvent mieux exercer leur influence politique sur les premiers. Ce sont les États dits «clés» – des pays tels que l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Algérie, l'Éthiopie et l'Égypte, qui ont un «poids» politique, économique ou militaire auprès des principaux

³⁷ Entretiens de l'IAI avec ses partenaires de recherche africains.

³⁸ L'accord de Cotonou a été signé en juin 2000 à Cotonou (Bénin) par 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les 15 États membres que comptait alors l'UE. Ce traité a fourni un cadre pour la coopération au développement et la coopération commerciale. Après son expiration en 2020, un nouveau cycle de négociations a débouché sur la signature du tout dernier accord de partenariat de l'UE avec l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP).

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Mehari Taddele Maru, «The AU Reform Agenda: What Areas of Reform Are Most Transformational and of the Highest Return for the Continent?» IPSS Policy Briefs 11, n° 10 (2018), <http://ipss-addis.org/?p=488>

⁴¹ En juillet 2016, la Conférence de l'UA a confié à une commission spéciale, présidée par le président Paul Kagame, la préparation d'un rapport proposant des recommandations en vue d'orienter un nouveau cycle de réformes institutionnelles de l'UA. D'après les conclusions de ce rapport, la priorité des réformes était de répondre à la «crise de la mise en œuvre» et à la «surdépendance vis-à-vis du financement des partenaires». Ce rapport et le cycle de réformes qui l'a suivi sont les conséquences de l'échec des tentatives d'opérer une transformation majeure des structures de direction de l'UA sous la présidence sudafricaine de la Commission de l'UA entre 2012 et 2017.

contributeurs de l'UA – qui peuvent bloquer de manière importante les processus décisionnels de l'UA. Les plus petits pays peuvent également s'opposer aux décisions de l'UA en profitant des procédures de vote favorisant la représentation à la prise de décision (par exemple, les votes par consensus ou à la majorité qualifiée) et de l'absence de mécanismes d'exécution ou de sanction en cas de non-respect des règles au sein de l'UA⁴². Cela peut aussi être le cas pour d'autres organisations ou unions intergouvernementales, y compris l'UE. Toutefois, la domination des souverainetés nationales africaines n'est pas compensée par un pouvoir normatif fort de la CUA sur ses États membres⁴³.

Les politiques de l'UA peuvent en outre ne pas être suffisamment appuyées par les acteurs infrarégionaux, ce qui nuit à leur mise en œuvre au niveau régional et national. Cela peut s'expliquer en partie par les problèmes rencontrés par la coopération de l'UA avec les structures préexistantes qui ont été les «blocs de construction» historiques de l'intégration africaine : les Communautés économiques régionales (CER). Les CER sont des groupements régionaux d'États africains ayant pour but de faciliter l'intégration économique régionale entre les membres de différentes régions, ainsi que l'intégration continentale au sein de la plus vaste Communauté économique

africaine. Ils visent également à coordonner les intérêts des États membres de l'UA dans des domaines d'intérêt commun tels que la paix et la sécurité, le développement et la gouvernance. Les CER sont plus anciens que l'UA et forment, ensemble, «une structure de gouvernance africaine non-hiérarchique unique, tant au niveau régional qu'au niveau infrarégional»⁴⁴. Les relations entre l'UA et les CER sont régies par le protocole sur les relations entre ces deux types d'organisations ainsi que par le protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité conclu entre l'UA, les CER et les Mécanismes régionaux (MR)⁴⁵, qui ont tous deux été signés en 2008. L'UA reconnaît et coopère actuellement avec huit CER⁴⁶ et deux MR: les Mécanismes de coordination des forces d'Afrique de l'Est en attente (EASFCOM) et la Capacité régionale d'Afrique du Nord (CRAN).

Les lacunes constatées dans les relations entre l'UA et les CER s'expliquent par le caractère vague de ces instruments juridiques, ainsi que par les grandes disparités entre les niveaux de capacités et de ressources financières des différentes CER. Le Protocole d'accord n'est pas assez clair sur plusieurs aspects de la coopération entre l'UA et les CER⁴⁷.

«Le manque de définitions pour les principes régissant les relations (à savoir la subsidiarité, la complémentarité et l'avantage comparatif) génère une ambivalence au sujet de la

⁴² Voir l'exemple de la violence politique au Burundi en 2016. Le Burundi est resté membre du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA malgré des violations de ses règlements, et a évité les sanctions et l'intervention de l'UA en menaçant de retirer ses troupes de l'opération de maintien de la paix de l'UA en Somalie (AMISOM).

⁴³ Vanheukelom, «Understanding the African Union».

⁴⁴ Entretiens de l'IAI avec des représentants et des chercheurs de l'UA, juin-août 2021.

⁴⁵ Là où il n'existait pas de CER active dans tous les domaines (par exemple en Afrique de l'Est et du Nord), des MR ont été créés afin de superviser et de coordonner la création des brigades régionales de la Force africaine en attente, une force de

maintien de la paix multidisciplinaire créée en 2003 et placée sous la direction de l'UA.

⁴⁶ Les huit CER sont : l'Union du Maghreb arabe (UMA) ; le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA); la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD); la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE); la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC); la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO); l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

⁴⁷ Le texte complet du protocole d'accord est disponible à l'adresse suivante : <https://www.peaceau.org/uploads/mou-au-rec-eng.pdf>.

répartition des tâches entre l'UA et les CER»⁴⁸. Cela a causé, à plusieurs reprises, des frictions dans les relations entre l'UA et les CER⁴⁹. En outre, le Protocole d'accord ne précise pas les prérogatives dont jouissent les CER en tant que premières intervenantes dans la prévention des conflits et la gestion des crises, ce qui justifie les griefs des CER concernant leur faible implication dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UA au niveau régional, en dépit de leur expertise et de leur légitimité⁵⁰. Pour répondre à ces problèmes, un nouveau projet de protocole sur les relations entre l'UA et les CER a été proposé afin de remplacer le protocole de 2008 : cette nouvelle version introduit de nouvelles structures de coordination ainsi qu'une répartition des tâches en fonction de domaines thématiques⁵¹. Ce projet de protocole a été adopté par la Conférence de l'UA en février 2020, mais il n'est pas encore entré en vigueur.

En dehors d'offrir une vague conceptualisation des relations entre l'UA et les CER, le Protocole d'accord de 2008 se concentre exclusivement sur la paix et la sécurité et n'aborde pas d'autres domaines importants de coopération, ce qui laisse, au moment de mettre en œuvre les politiques et instruments de gouvernance, une large marge de manœuvre à des instances telles que l'AAG et la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, dont le but est de renforcer la coordination des institutions et organes de l'UA dotés d'un

mandat dans les domaines de la gouvernance, de la démocratie et des droits de l'homme. L'AAG et ses mécanismes sont censés compléter l'APSA afin d'améliorer la prévention structurelle des conflits, la reconstruction post-conflit et le développement. Toutefois, les deux architectures ont besoin de mécanismes de coordination efficaces, ainsi que d'une répartition des tâches dans tous les domaines, y compris ceux de la gouvernance, du développement et de l'intégration économique. À cet égard, un changement important et prometteur au niveau de l'UA est la fusion entre le Département de la paix et de la sécurité de la CUA et son Département des affaires politiques, qui favorisera l'action intégrée et rationalisée⁵².

La marge de manœuvre de l'UA est également entravée par sa faible autonomie financière et sa dépendance vis-à-vis des partenaires de développement. Les contributions évaluées des États membres fournissent moins de 30 pour cent du budget de l'UA, tandis que l'aide extérieure constitue la principale source de financement, représentant près de 70 pour cent du budget⁵³. L'UE demeure le principal donateur de l'UA, ses contributions étant essentiellement centrées sur le budget du programme de l'UA et les opérations de soutien à la paix. En outre, grâce à l'amélioration de sa réputation internationale, l'UA a vu le nombre de ses donateurs augmenter à plus de 30 ces dernières années, pour inclure désormais la Turquie, l'Inde, la Corée du Sud et la

⁴⁸ Entretiens de l'IAI avec des représentants et des chercheurs de l'UA, juin-août 2021. ⁴⁸ Entretiens de l'IAI avec des représentants et des chercheurs de l'UA, juin-août 2021.

⁴⁹ Voir, par exemple, les frictions entre l'UA et la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), celles relatives à la résolution des conflits en République centrafricaine, le conflit entre l'UA et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) au sujet du contentieux électoral en République démocratique du Congo (RDC) ou encore la crise au Burundi mentionnée plus haut (note 42).

⁵⁰ Ndubuisi Christian Ani, «Reforming the African Peace and Security Architecture: Options for Effective Clarity of Roles between the African Union and Sub-regional Organizations», IPSS

Policy Briefs 15, n° 3 (2021), <http://ipss-addis.org/?p=9865>.

⁵¹ Voir, pour un aperçu des précédentes négociations du nouveau Protocole, rapport du CPS, «Defining AU-REC Relations Is Still a Work in Progress», PSC Insights, 1er août 2019, <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/defining-aurec-relations-is-still-a-work-in-progress>.

⁵² Martin Ronceray et al., «Merging Peace and Politics: Drivers, Dilemmas and Options for the AU's New Governance Setup», ECDPM Discussion Papers, n° 303 (2021), <https://ecdpm.org/?p=42903>.

⁵³ Kesa Pharatlhathe et Jan Vanheukelom, «Financing the African Union: On Mindsets and Money», ECDPM Discussion Papers, n° 240 (2019), <https://ecdpm.org/?p=35265>.

Chine, qui a notamment financé la construction de son nouveau siège à Addis-Abeba.

Cette hausse du nombre de donateurs oblige l'UA à gérer de multiples systèmes de financement et de déclaration des donateurs, ce qui accroît la charge administrative pesant sur elle. L'harmonisation de l'aide extérieure doit encore être poursuivie, et les mécanismes de financement conjoint concernent une minorité de donateurs. Étant donné que les fonds des donateurs sont rarement inscrits au budget, il est difficile d'estimer leur montant total, et la gestion financière souffre de lacunes en matière de transparence et de responsabilité. En outre, les taux d'exécution des budgets prévus de l'UA sont relativement faibles (environ 50% en 2017 selon les estimations), ce qui reflète la faible capacité d'absorption de la CUA dans toutes les catégories budgétaires (opérationnel, programmes et soutien à la paix)⁵⁴.

Afin de renforcer l'autonomie de l'UA et de réduire sa surdépendance vis-à-vis de donateurs tels que l'UE, les États membres de l'UA ont introduit une nouvelle structure de financement dans le cadre du train de réformes lancé en 2016. Avec l'adoption, la même année, de la décision de Kigali sur le financement de l'Union, ils ont accepté d'appliquer une taxe de 0,2 pour cent sur l'ensemble des marchandises éligibles importées sur le continent. Les recettes fiscales ainsi générées pourraient permettre de lever 1 milliard d'euros par année⁵⁵. Toutefois, au 16 juin 2020, seuls 17 pays – soit environ 30 % des membres de l'UA – se trouvaient à différents stades de la transposition de la décision de Kigali, ce qui témoigne des faiblesses des États

membres en termes de capacité de mise en œuvre et de ressources⁵⁶.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Le texte intégral de la décision (Assembly/AU/Dec.605 (XX-VII)) est disponible à l'adresse suivante : https://au.int/sites/default/files/pages/31953-file-assembly_au_dec_605_financing_the_au.pdf.

⁵⁶ Union africaine, Financing the Union. Towards the Financial Autonomy of the African Union, Status Report - An Update, Version Four, 16 juin 2020, <https://au.int/en/node/38739>.

Création

- En 1999, les chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) publient la Déclaration de Syrte, appelant à la création d'une Union africaine. L'aspiration des États membres africains était de passer d'un organisme continental post-colonial (l'OUA) à une organisation plus moderne et efficace, capable de gérer les multiples conflits en Afrique et les menaces à la stabilité du continent : l'Union africaine (UA).
- En 2000, le Sommet de Lomé adopte l'acte constitutif de l'UA.
- En 2002, le Sommet de Durban marque le lancement de l'UA et la convocation de sa première Assemblée.
- Avec 55 États membres, l'UA est l'organisation régionale la plus vaste et la plus diverse au monde.

Gouvernance

- L'acte constitutif de 2000 définit la gouvernance institutionnelle de l'UA ainsi que le mandat et les responsabilités de ses organes.
- La Conférence des chefs d'État et de gouvernement est l'organe suprême de l'Union. Elle tient un sommet deux fois par an (une fois par an depuis 2019) et peut convoquer des sommets extraordinaires.
- Le Conseil exécutif prépare l'ordre du jour et le processus décisionnel et est responsable devant la Conférence. Il est composé des ministres des Affaires étrangères des États membres et reçoit le soutien du Comité des représentants permanents, qui comprend les ambassadeurs permanents des États membres africains auprès de l'UA.
- La Commission soutient la gestion quotidienne de l'Union et représente ses intérêts. Elle se compose du président, du vice-président, de huit commissaires, chacun investi d'un portefeuille, et de membres du personnel.
- Parmi les autres organes de l'UA figurent le Conseil de paix et de sécurité (CPS), le Parlement pan-africain et le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC).
- L'UA a officiellement reconnu huit Communautés économiques régionales (CER). Celles-ci, dont la création prédate celle de l'UA, se concentrent principalement sur l'intégration régionale des marchés ainsi que la paix et la sécurité.

Vision

- La vision de l'UA est celle d'une «Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène mondiale».
- Cette vision est consacrée dans l'Agenda 2063, un cadre stratégique en vue d'une transformation socio-économique et intégrative à long terme de l'Afrique, adoptée en 2015. Cet Agenda est une série d'initiatives visant à promouvoir le développement économique de l'Afrique, son intégration continentale et régionale, la gouvernance et la justice, la paix et la sécurité, parmi d'autres thèmes.
- En 2016, sous la direction du président rwandais Paul Kagame, l'UA a entamé une série de réformes institutionnelles visant à doter les institutions de l'UA d'un mandat élargi, de capacités renforcées et d'une autonomie financière.

Table 1: l'UA en bref

4.2 Comprendre le manque de cohérence des politiques de l'UE

Intéressons-nous à présent à la partie européenne de la coopération. L'un des principaux problèmes affectant les relations entre l'UE et l'UA est le fait que la première «n'a pas de discours cohérent vis-à-vis de l'Afrique»⁵⁷. Cela a contribué à une fragmentation du cadre politique, dont l'élaboration a essentiellement répondu aux intérêts politiques de l'UE, et non au besoin de cohérence stratégique.

La logique postcoloniale de certains États membres de l'UE, qui conditionne leurs relations avec les pays africains depuis les années 60, visait à ce que ces pays puissent maintenir des «relations spéciales» avec leurs anciennes colonies après leur indépendance. Ils ont ainsi entamé des négociations sur une série de cadres de coopération, qui se limitaient dans un premier temps, s'agissant du territoire africain, aux pays d'Afrique subsaharienne nouvellement indépendants, avant d'être élargis aux pays des Caraïbes et du Pacifique, sans aucune différenciation stratégique. En 1963, la première Convention de Yaoundé a été conclue entre la Communauté économique européenne (CEE) – menée par la France, aux côtés de l'Italie, de l'Allemagne de l'Ouest et des nations du Benelux – et l'EAAM (États africains associés et Madagascar). Cet accord a été renouvelé en 1969, avant d'évoluer vers un cadre plus large pour la coopération dans les domaines du commerce et de l'aide, avec la Convention de Lomé en 1975. Le nombre de pays en développement avait alors augmenté, passant

⁵⁷ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE, juin-août 2021

⁵⁸ En avril 2020, le groupe des États ACP est devenu l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), une organisation internationale composée de 79 membres, à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord révisé de Georgetown.

de 19 États africains à 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (groupe des États ACP).

Le Partenariat UE-ACP a été remanié en 2000 au moyen de l'accord de Cotonou. Pour la première fois depuis 1975, l'UE remplaçait ses préférences commerciales unilatérales en faveur des pays ACP par des accords de partenariat économique (APE), afin de se mettre en conformité avec les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'accord a été signé par 78 pays ACP et a été révisé en 2005 et 2010. Après l'expiration du traité en 2020, un nouveau cycle de négociations a débouché sur la signature du tout dernier accord de partenariat de l'UE avec l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP)⁵⁸, qui a élargi la coopération et établi un «partenariat politique renforcé»⁵⁹.

C'est dans ce contexte d'un partenariat UE-ACP renouvelé par l'accord de Cotonou que l'UA a été créée en 2002. L'UE avait été jusque-là habituée, pendant des décennies, à une coopération technique en matière de développement et de commerce avec un groupe hétérogène d'intérêts nationaux, au lieu de relations institutionnelles avec une organisation panafricaine, l'UA, qui défendrait des politiques communes à l'Afrique. En outre, tel qu'anticipé par Cotonou, la coopération technique entre l'UE et les pays ACP se verrait compléter par un dialogue politique de haut niveau, qui servirait de principal instrument pour traiter les questions d'intérêt commun – telles que les principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gouvernance –, réduisant ainsi

⁵⁹ Commission européenne, Accord de partenariat entre l'Union européenne et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, 15 avril 2021, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf

l'espace pour des discussions politiques dignes de ce nom au niveau du partenariat UA-UE.

De surcroît, au début des années 2000, un nouveau discours axé sur l'importance stratégique du voisinage de l'UE, compte tenu de l'élargissement de 2004 aux anciens pays du Bloc de l'Est, a mené à l'élaboration de la politique européenne de voisinage (PEV). Depuis la moitié des années 90, les relations de l'UE avec l'Afrique du Nord se sont développées dans le cadre multilatéral plus large du partenariat euro-méditerranéen entre les États membres de l'UE et les pays de la région sud-méditerranéenne. La PEV et les instruments s'y rapportant ont renforcé la coopération bilatérale de l'UE avec ses partenaires nord-africains. Entre 1998 et 2005, tous les pays de la région, hormis la Libye, ont conclu un accord d'association (AA) avec l'UE. Les relations de l'UE avec l'Afrique du Nord ont donc évolué selon des «règles du jeu» différentes de celles de l'Afrique subsaharienne, qui partage son cadre de coopération avec l'UE avec d'autres régions aussi diverses que les Caraïbes et le Pacifique.

Cette inégalité manifeste de l'action extérieure de l'UE entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne a été utile non seulement à l'UE pour obtenir des AA bilatéraux, mais aussi pour les pays nord-africains, qui ont pu grâce à elle s'exprimer également au sein de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), qui leur ressemble davantage, et non au sein de l'UA ou de l'OEACP. Elle a cependant contribué au développement d'une approche fragmentée de l'UE vis-à-vis de l'Afrique et minimisé l'importance stratégique du partenariat avec l'UA. La JAES a tenté de remédier à cette fragmentation en complétant la coopération traditionnelle en

matière d'aide et de développement par des partenariats dans d'autres domaines (tels que la paix et la sécurité, la gouvernance, l'énergie et le changement climatique). Elle a, toutefois, rencontré des difficultés à moderniser la coopération bilatérale sur des questions spécifiques en vue d'en faire un partenariat stratégique intégré.

Ces dernières années, un nouveau discours a émergé au sein de l'UE, faisant des relations avec l'Afrique l'une des grandes priorités de la politique étrangère européenne. Un élément de ce discours est l'idée que l'UE doit «renoncer à son attitude condescendante»⁶⁰, et définir une trajectoire commune pour l'avenir afin d'assurer un partenariat équilibré et inclusif avec l'UA et l'Afrique. Cette vision a été alimentée par des déclarations et documents officiels de l'UE et ses États membres au sujet de l'importance stratégique de leur coopération avec les partenaires africains, et, souvent, par l'emploi de termes volontairement précis pour désigner la coopération. Prenons, par exemple, le changement de nom de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO), qui s'appelle désormais «direction générale des partenariats internationaux» (INTPA), une décision qui, du point de vue du discours européen, représente plus qu'une simple opération cosmétique. L'UE a par ailleurs pris soin de nommer en conséquence son projet de stratégie, en «mettant fortement l'accent sur les termes “vers” et “avec l'Afrique”»⁶¹, de manière à anticiper un partenariat d'égal à égal.

Toutefois, ce discours n'a toujours pas généré de changement de paradigme dans les relations entre l'UA et l'UE. Une légère amélioration de la cohérence des politiques a été observée lors

⁶⁰ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE, juin-août 2021

⁶¹ Ibidem.

des récentes négociations post-Cotonou. La dichotomie entre la coopération UA-UE et le partenariat UE-ACP a été atténuée en faisant rentrer le nouveau Protocole régional Afrique dans le champ des négociations entre l'UE et l'UA sur le nouveau partenariat, afin de tenter d'apporter de la cohérence et de rationaliser la mise en œuvre, même si ces deux cadres demeurent officiellement distincts. Des améliorations similaires ont été apportées à la planification des instruments de financement de l'aide extérieure de l'UE. Dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'UE, le principal instrument de financement de l'aide extérieure est le nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de

coopération internationale (IVDCI), également appelé instrument «L'Europe dans le monde». L'élaboration de l'IVDCI a visé à remédier aux lacunes et incohérences potentielles en fusionnant la pléthore d'instruments qui apportaient un financement à l'Afrique⁶². Cet instrument accorde une attention particulière, de même que les dotations budgétaires, à l'Afrique subsaharienne (29,1 milliards d'euros) et au voisinage de l'UE (19,3 milliards d'euros), y compris à l'Afrique du Nord⁶³ (voir tableau 2 relatif à la structure de l'IVDCI).

Parallèlement, les priorités de l'IVDCI pour l'Afrique tendent à refléter les priorités du projet de stratégie globale de l'UE avec l'Afrique (à

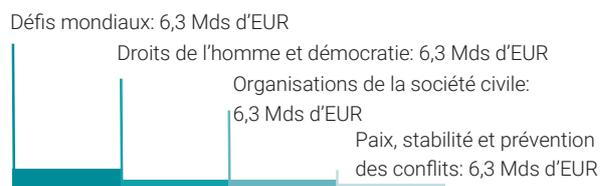
Pilier géographique: 60,4 Mds d'EUR pour les programmes géographiques



Réserve pour les nouveaux défis et priorités: 9,5 Mds d'EUR



Pilier thématique:



Intervention rapide:



Tableau 2 : L'IVDCI – Structure et ventilation du budget

Source : Lilyanova, «Financing for Africa», 4.

⁶² Ces instruments étaient notamment l'instrument de coopération au développement, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument de partenariat, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix et le Fonds européen de développement.

⁶³ Velina Lilyanova, «Financing for Africa – The EU Budget and Beyond», EPRS Briefings, juin 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2021\)690668](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)690668).

savoir la transition verte, l'accès à l'énergie, la transformation numérique, la croissance durable, etc.) Cela rend ce nouvel instrument de financement vulnérable aux critiques déjà évoquées au sujet de la stratégie de l'UE, c'est-à-dire que ses priorités sont souvent fixées de manière unilatérale, sans tenir dûment compte, dans ce processus, des intérêts et besoins des acteurs de l'UA. Compte tenu du risque que l'IVDCI ignore ou sous-finance les initiatives africaines pour l'inclusion sociale, le développement et la redistribution des richesses dirigées par l'UA, il faudra intensifier la coopération institutionnelle et les consultations à tous les niveaux du partenariat, en particulier au niveau interparlementaire, eu égard au rôle du Parlement européen en tant que colégislateur de l'IVDCI et de ses fonctions renforcées concernant la planification et le contrôle du financement consacré à l'Afrique.

Cela étant, la question de la cohérence (ou du manque de cohérence) des politiques de l'UE – même au-delà de l'Afrique – demeure une question d'actualité au plus haut niveau institutionnel. Le Président du Conseil européen, Charles Michel, a récemment indiqué «[n]ous avons une politique commerciale, une politique de visas, de développement [...] mais il nous manque peut-être une unité de commandement dans leur déploiement»⁶⁴.

Pour ce qui est du dialogue politique, une asymétrie de longue date est toujours d'actualité, au vu du faible niveau d'implication des institutions et organes de l'UA dans l'élaboration des politiques de l'UE sur les questions africaines. Cela est à la fois une conséquence du faible pouvoir politique de l'UA,

de sa dépendance financière vis-à-vis de l'UE et de l'attitude condescendante dont fait preuve l'UE à l'égard de son homologue africain, déjà mentionnée plus haut : «nous savons quels sont vos problèmes et nous savons comment y répondre»⁶⁵. On retrouve souvent cette attitude au sein de la Commission européenne et de ses directions générales (DG) compétentes – notamment de la DG INTPA (direction générale des partenariats internationaux) –, qui sont «sous pression pour verser l'aide»⁶⁶, même lorsque la programmation de l'aide ne prévoit aucune consultation ou appropriation adéquate des interventions par l'UA. Les représentants de l'UA ne sont pas invités à observer les principaux organes décisionnels de l'UE – notamment son Groupe «Afrique» (COAFR) et le comité politique et de sécurité (CPS) –, même lorsque des questions ayant trait à l'UA sont à l'ordre du jour. L'UE, en revanche, a participé à des réunions de l'UA en tant qu'observatrice, comme sa présence lors de sommets de l'UA et de sessions du Conseil de paix et de sécurité le prouve. Ce plus faible niveau d'implication (et d'expression) de l'UA par rapport à l'UE ne se limite pas aux relations bilatérales, comme on peut le constater dans le cas du G20, duquel l'UE est membre à part entière alors que l'UA n'a qu'un statut d'observatrice.

⁶⁴ Gilles Gressani, «Éléments de doctrine, une conversation avec Charles Michel», Groupe d'études géopolitiques, 8 septembre 2021, <https://geopolitique.eu/en/2021/09/08/charles-michel>.

⁶⁵ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UE, juin-août 2021

⁶⁶ Ibidem.

5. Implications pour la coopération UA-UE

Les manques de capacité de l'UA et le manque de cohérence des politiques de l'UE affectent leurs relations à de multiples égards. Les difficultés éprouvées par l'UA pour faire entendre sa propre voix l'ont empêchée d'agir sur un pied d'égalité avec l'UE. Un signe concret de la passivité stratégique de l'UA est «l'absence de toute réaction officielle à la stratégie globale de l'UE avec l'Afrique, qui vise à relancer la JAES»⁶⁷. Si le projet de stratégie pourrait être révisé lors du 6^e Sommet UA-UE afin d'y inclure les positions africaines, les négociations seront plus que probablement centrées sur les priorités proposées par l'UE. Les difficultés rencontrées pour élaborer une position commune à l'UA, qui approuverait ou contesterait les axes stratégiques de l'UE, et, a fortiori, pour concevoir une stratégie de l'UA, affaiblissent le potentiel de coopération et les résultats du partenariat.

Parallèlement, les «médiocres consultations» de l'UE avec les acteurs de l'UA au sujet de l'élaboration des politiques affectent négativement la confiance et la réciprocité des relations, ce qui alimente souvent un partenariat inégal fondé sur «des solutions aux problèmes africains financées par l'UE»⁶⁸. Il reste à voir si le nouveau discours plaidant pour un partenariat égal et stratégique avec l'Afrique donnera lieu à une modernisation concrète du dialogue institutionnel et des mécanismes de travail entre l'UE et l'UA.

Le manque de clarté quant à la division des tâches entre l'UA et les CER génère de la concurrence, au lieu d'une collaboration, au sujet du financement et de l'assistance

technique de l'UE. Cela a incité l'UE à adopter une approche stratégique fragmentée vis-à-vis de l'Afrique, en ne s'adressant pas à l'UA en tant qu'interlocuteur principal. Concrètement, l'UE préfère alternativement voir aux commandes les institutions de l'UA, les CER ou les différents États membres ou groupements de pays, en fonction de ses propres priorités, d'une part, et des capacités des acteurs africains d'obtenir des résultats, d'autre part. Cette approche sélective aggrave les difficultés liées à la légitimité de l'UA, à la coordination des politiques et aux problèmes de supervision, ainsi que celles relatives au renforcement et à l'harmonisation des capacités de mise en œuvre des CER. Par exemple, l'UE a choisi de soutenir les mécanismes ponctuels ou les groupements d'États membres au lieu des mécanismes continentaux, car les premiers sont basés sur les propres ressources et procédures des États membres de l'UA, ce qui favorise la rentabilité et l'appropriation par les autorités locales. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, par exemple, l'UE a contribué de manière croissante aux opérations du G5 Sahel, ou à la Force multinationale mixte (FMM) mandatée par l'UA pour lutter contre Boko Haram⁶⁹. En ce qui concerne le dossier de la migration, l'UE a opté pour des accords bilatéraux avec les États membres de l'UA afin de gérer les retours et les réadmissions.

Les faibles capacités d'administration de l'UA l'empêchent d'assumer pleinement le fardeau des règlements et procédures de l'UE. La faiblesse des stratégies de conservation du personnel ont eu une incidence sur le

⁶⁷ Entretiens de l'IAI avec des représentants et des chercheurs de l'UA, juin-août 2021

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Venturi, "AU-EU Relations on Peace and Security."

niveau des effectifs de la CUA, dont la moitié sont engagés sur la base de contrats à court terme qui dépendent du financement des donateurs. Les problèmes administratifs détournent des ressources qui pourraient servir à traiter des questions plus stratégiques. Les faibles capacités administratives affectent la coopération UA-UE, autant qu'elles affectent les autres partenariats de l'UA. Ces derniers «ont proliféré ces dernières années, sans que l'expertise technique ne soit renforcée dans la même proportion»⁷⁰, notamment en ce qui concerne la gestion, le suivi et l'évaluation de ces partenariats.

De même, les asymétries dans les relations financières entraînent une forte concentration des efforts sur la programmation et le

6. Conclusions et recommandations

Cette analyse des manques de capacité de l'UA et de la cohérence (ou incohérence) des politiques de l'UE avait pour but de mettre à jour certains des principaux facteurs structurels expliquant l'asymétrie de la coopération institutionnelle. Comme nous l'avons expliqué, les asymétries découlent également des différences entre les structures, les mandats, les discours, les intérêts et les ressources des deux unions. Aussi longtemps qu'elles persistent, les asymétries structurelles risquent de retarder le changement de paradigme d'une relation donateur-bénéficiaire à un partenariat entre égaux. On pourrait avoir tendance à en déduire que l'objectif d'un partenariat est irréaliste et que, pour l'instant, il convient d'adopter une approche plus pragmatique dans les relations UE-UA.

⁷⁰ IAI interviews with AU officials and researchers, June-August 2021.

financement, en réduisant ainsi la portée de la coopération aux intérêts financiers, au lieu de l'étendre aux intérêts stratégiques. L'énorme montant du financement octroyé par l'UE, presque l'équivalent du budget total de l'UA dans les domaines de la paix et de la sécurité, alimente cette dépendance et permet à l'UE de fixer les priorités lors de l'élaboration des programmes et opérations de l'UA, en réduisant ainsi l'appropriation par l'UA de ce qui est financé ou mis en œuvre. Cela a pour conséquence que l'alignement des programmes est généralement biaisé en faveur des priorités de l'UE, et non de celles de l'UA.

Toutefois, une nouvelle ère faite de confiance, de réciprocité et d'appropriation ne peut être introduite que par un partenariat dans lequel les intérêts de l'UA et de l'UE seraient intégrés et pris en compte de la même manière. À cette fin, les deux unions devraient traiter et atténuer conjointement leurs asymétries, tant au niveau du partenariat qu'au sein de leurs propres institutions et organes.

En vue du prochain sommet UA-UE, prévu pour février 2022, les recommandations stratégiques suivantes pourraient contribuer à remodeler le partenariat et à marquer le début d'une nouvelle ère de coopération:

Pour le Partenariat UA-UE

- **Favoriser la confiance mutuelle, la réciprocité et l'appropriation dans le cadre du dialogue institutionnel et au-delà.** L'UE et l'UA ne semblent pas se connaître suffisamment l'une et l'autre. Cela entraîne souvent un manque de confiance et de volonté au niveau politique, ainsi qu'une appropriation insuffisante du partenariat par la société civile, qui empêche la mise en œuvre de stratégies et de programmes ambitieux. Afin de favoriser la connaissance mutuelle et la confiance dans les relations entre les deux blocs, le partenariat doit encourager le dialogue au-delà des réunions institutionnelles annuelles. L'UE et l'UA pourraient envisager d'augmenter la fréquence annuelle des interactions entre leurs organes et groupes de travail mutuels (par exemple, entre les représentants des gouvernements et les commissaires, ainsi que les échanges entre les agents et le personnel administratif). Sur le terrain, responsables et acteurs ont déploré l'absence de réunions régulières entre les bureaux de liaison de l'UA et les délégations de l'UE qui déboucheraient sur des actions de suivi concrètes, d'où le manque d'évaluations et de visites conjointes sur le terrain en amont des programmes et opérations conjoints. En outre, la société civile devrait être considérée comme un acteur majeur de la conception d'un nouveau Partenariat UA-UE. Cela nécessite une implication véritable et active de la société civile dans le processus qui mènera au sommet de 2022, grâce à l'organisation de consultations dignes de ce nom avec les organes de l'UA et de l'UE, et à l'octroi d'un

espace spécifique aux recommandations des groupes de la société civile lors du sommet. Une attention et un soutien particuliers devraient être accordés aux plateformes multiacteurs de la société civile qui pilotent des approches de partenariat innovantes, telles que la plateforme de coopération de la jeunesse de l'UA et de l'UE (AU-EU Youth Cooperation Hub).

- **Réduire l'asymétrie entre donateur et bénéficiaire.** Aussi longtemps que persistera cette relation de donateur à bénéficiaire, la réalisation d'un partenariat d'égal à égal restera une utopie inatteignable. La coopération UA-UE devrait consacrer davantage d'efforts à la promotion du financement durable de l'UA et à l'augmentation de ses propres ressources. L'UE pourrait mettre à profit son expérience au sein de l'union douanière et du marché commun pour apporter le financement et l'assistance technique nécessaires à la mise en œuvre de la décision de Kigali de l'UA et à la facilitation de la perception de la taxe de 0,2 pour cent sur les importations africaines. En outre, les deux unions pourraient envisager d'adopter des ratios de partage des coûts et des systèmes de financement adaptés dans lesquels les contributions de l'UE seraient proportionnelles à celles allouées par les États membres de l'UA. Cela réduirait la dépendance financière tout en favorisant la responsabilité et l'appropriation par les États membres de l'UA. Des mécanismes conjoints de contrôle des dépenses pourraient être envisagés afin de réaffecter les contributions des secteurs ou programmes du partenariat les moins performants et soutenus

⁷¹ IAI interviews with AU and EU officials June-August 2021. The interviewees stressed the need for AU-EU cooperation on conflict prevention at a structural rather than operational level, going beyond electoral observation by establishing, for instance, joint early warning mechanisms based on shared information flows.

⁷² The European External Action Service (EEAS) is the European Union's diplomatic service. It supports the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy in conducting and implementing the Union's Common Foreign and Security Policy. It was formally established on 1 December 2010.

unilatéralement vers ceux qui renforcent la durabilité financière. Il convient d'observer que pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'UE, le Parlement européen a agi en tant que colégislateur pour établir le nouvel instrument IVDCI/Europe dans le monde et aura un rôle renforcé dans la définition des principaux choix stratégiques et le contrôle du financement destiné à l'Afrique. Dès lors, le processus d'atténuation de la relation donateur-bénéficiaire devra également inclure la promotion de la coopération parlementaire de l'UE avec l'Afrique, dans le but de fixer un agenda commun et les exigences financières s'y rapportant. Sans ce genre de coopération, le financement fourni par l'UE à l'Afrique par le biais de l'IVDCI risque d'inciter à privilégier les solutions unilatérales aux problèmes africains sans tenir compte des exigences de développement social et d'inclusion exprimées par les acteurs au sein de l'UA, en particulier ceux des États membres et de la société civile. La coopération parlementaire peut être améliorée en utilisant les circuits de coopération existants, tels que la délégation de l'UE pour les relations avec le Parlement pan-africain, de l'UA et en ouvrant de nouvelles voies de coopération parlementaires, telles que l'Assemblée parlementaire régionale de l'UE avec les pays d'Afrique subsaharienne prévue par le nouvel accord de partenariat entre l'UE et l'OEACP.

- **Investir dans la prévention structurelle des conflits.** Le Partenariat UA-UE a une longue histoire de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité. Toutefois,

cette coopération s'est concentrée sur la prévention opérationnelle des conflits, et non sur la prévention structurelle, et le financement a été octroyé essentiellement en fonction des crises. La future coopération UA-UE doit recouvrir des stratégies et programmes conjoints de prévention des conflits, en tenant compte des problèmes de gouvernance régionaux et nationaux, en particulier ceux qui surviennent «entre les élections», et non uniquement «pendant les élections».⁷¹ Concrètement, la coopération en matière de prévention des conflits peut être renforcée en élaborant des évaluations et des plans conjoints, en consolidant la coopération inter et intrainstitutionnelle et les mécanismes d'alerte précoce, en améliorant les flux d'informations et en renforçant les capacités des responsables de la consolidation de la paix aux niveaux moyen et inférieur.

Pour l'UA

- **Créer un service dédié à l'action extérieure au sein de l'UA.** L'homologue du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)⁷² au sein de la CUA est la division «partenariats stratégiques de l'Afrique» du Bureau du président de la CUA, qui fournit le soutien administratif nécessaire aux partenariats avec l'UA. La division est chargée de la coordination et de la mise en œuvre des partenariats de l'UA, y compris des relations avec l'UE. Toutefois, sa capacité technique – tant en termes de ressources humaines qu'en termes de capital financier

⁷¹ Entretiens de l'IAI avec des représentants de l'UA et de l'UE, juin-août 2021. Les personnes qui ont été interrogées ont souligné la nécessité d'une coopération UA-UE sur la prévention des conflits au niveau structurel, et non opérationnel, en allant plus loin que la seule observation des élections en créant, par exemple, des mécanismes conjoints d'alerte précoce basés sur des flux d'information communs.

⁷² Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est le service diplomatique de l'Union européenne. Il soutient le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dans la conduite et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Ce service a été officiellement créé le 1er décembre 2010.

– n'est pas comparable à celle du SEAE. Les fonctionnaires de l'UA admettent que la division des partenariats croule sous des contraintes administratives qui empêchent l'UA de concevoir une vision stratégique de son partenariat avec l'UE. Indépendamment de la réticence des États membres à transférer leurs pouvoirs décisionnels à la CUA, la création d'un service dédié à l'action extérieure au sein de l'UA est absolument capitale. La mise en place d'un tel organe permettrait de réduire les asymétries entre l'UA et l'UE au niveau de l'action extérieure, en permettant à l'UA de définir une politique étrangère claire vis-à-vis de l'UE ainsi que d'assurer la mise en œuvre et le suivi efficaces de son partenariat. Une étape intermédiaire, qui pourrait, à terme, conduire à la création d'un service de l'action extérieure de l'UA, pourrait prévoir la transformation de la division des partenariats en un département à part entière disposant de capacités administratives et financières renforcées.

- **Améliorer la division des tâches entre l'UA et les CER.** Les CER sont les «blocs de construction» de l'intégration africaine et doivent jouer un rôle complémentaire à celui de l'UA. Elles peuvent bénéficier de l'expertise et de la légitimité locales, et devraient jouer un rôle plus important en tant que partenaires de mise en œuvre des politiques et programmes de l'UA. L'UA détient un avantage comparatif évident en ce qui concerne la coordination et la supervision des politiques, et devrait mieux harmoniser ses ressources et capacités, décourager les adhésions des États

membres à plusieurs CER et encourager la programmation conjointe entre les CER. Parallèlement, les relations entre l'UA et les CER doivent permettre de mieux définir les principes ayant trait à la coopération, tels que la subsidiarité, qui peut être concrétisée par l'adoption d'un nouveau texte juridique contraignant incluant des normes et des procédures convenues. Les États membres de l'UA pourraient également inclure des bureaux intégrés UA-CER dans leurs services diplomatiques et encourager les échanges de personnel entre l'UA et les CER, non seulement au niveau administratif, mais aussi entre les structures décisionnelles.

Pour l'Union européenne

- **Faire passer les politiques et programmes africains par l'UA.** La cohérence (ou le manque de cohérence) des politiques de l'UE est affectée par l'évolution de nombreux discours politiques, qui ont consolidé une approche stratégique morcelée vis-à-vis de l'Afrique (PEV, OEACP, UA, CER, mécanismes de sécurité ad hoc et accords bilatéraux avec les États membres de l'UA). Cette approche compromet l'engagement juridique et politique pris par l'UE en faveur de la promotion de la cohérence des politiques au service du développement⁷³ (article 208 TFUE)⁷⁴, pour laquelle l'UE s'est engagée à jouer un rôle de premier plan avec ses partenaires. Les récentes tentatives d'assurer la cohérence entre les cadres stratégiques de l'UE et ses instruments de financement de l'aide extérieure destinée à l'Afrique nécessiteront

⁷³ Pour un aperçu récent de la CPD et des initiatives de l'UE, voir Commission européenne, 2019 EU Report on Policy Coherence for Development (SWD/2019/20), 28 janvier 2019, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-2019-20-pcdreport_en.pdf

⁷⁴ Article 208 of the Treaty on the Functioning of the EU concerning PCD states: «[l']Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement».

une volonté politique durable, tant au niveau de la Commission européenne qu'au niveau des États membres, afin de traduire pleinement la cohérence du développement en des pratiques de coopération avec l'UA.

En outre, la multiplication et la concurrence des acteurs africains dans les relations avec l'UE a réduit l'espace disponible pour une coopération stratégique efficace entre l'UA et l'UE et a compromis l'objectif d'un alignement politique sur des priorités communes. Pour raviver le partenariat, l'UE devrait traiter avec l'UA en tant que son principal interlocuteur africain. Elle devrait éviter de mettre de côté l'UA dans ses relations avec l'OEAC, les CER et les États membres de l'UA, afin de ne pas compromettre la légitimité, la coordination et la supervision de l'Union au niveau régional et national. L'UE pourrait favoriser l'intégration africaine menée par l'UA en intensifiant son soutien aux projets conjoints des organes régionaux de l'UA.

- **Améliorer les consultations avec l'UA.** Les deux parties reconnaissent généralement que les processus décisionnels de l'UE envisagent une participation et une consultation limitée des acteurs de l'UA. Le projet de Stratégie globale avec l'Afrique a été critiqué au motif qu'il serait essentiellement le résultat d'un effort unilatéral de l'UE, et non d'un processus inclusif au niveau du partenariat. Des critiques similaires peuvent être formulées au sujet de l'IVDCI, dont les priorités reflètent celles de l'UE, à savoir la transition verte, la transformation numérique et la croissance durable, ce qui ne correspond pas forcément à la vision progressiste qu'a l'UA de la reprise socioéconomique et du développement après la crise de la

COVID-19. L'amélioration des processus de consultations et de leurs résultats requiert des réunions plus fréquentes entre les deux Commissions, au moins deux fois par an, au lieu d'une seule fois. Ces réunions devraient également inclure les hauts représentants des autres institutions et organes de l'UA et de l'UE, afin d'assurer une sensibilisation et une coordination dans toutes les institutions. De même, la coopération parlementaire de l'UE avec l'UA devrait être renforcée afin que des positions communes soient plus aisément trouvées au sujet des priorités communes, ainsi que pour encourager la tenue de consultations supplémentaires sur le financement de l'UE pour l'Afrique.

Pour que l'UE voie l'Afrique comme un partenaire plutôt que comme un bénéficiaire, elle devrait renforcer la participation des institutions et organes de l'UA aux processus politiques ayant trait aux questions africaines. Les représentants de l'UA devraient, par exemple, être invités aux sessions du COAFR ou du CPS organisées par l'UE lorsqu'il y est question de l'Afrique – de la même manière que l'UE a l'habitude d'assister aux sessions des organes de l'UA, surtout lorsqu'elles abordent des questions liées à la paix et à la sécurité. Parallèlement, le dialogue politique de l'UE avec les membres de l'UA doit être davantage axé sur la mise en œuvre des engagements mondiaux (Programme 2030 et ODD), continentaux (Agenda 2063) et régionaux (CER) au niveau national. Les fonctionnaires de l'UE et de l'UA conviennent du fait que les politiques de l'UE et les plans nationaux de développement des États membres de l'UA ne sont pas suffisamment alignés sur les objectifs continentaux de l'Agenda 2063⁷⁵, et soulignent que le dialogue avec l'UE

devrait plutôt privilégier un suivi conjoint de la mise en œuvre de l'agenda au niveau national, avec un accent particulier mis sur la cohérence des politiques nationales, l'allocation du budget et la mobilisation des ressources.

À la veille d'entrer dans sa troisième décennie, la coopération UA-UE se trouve à la croisée des chemins : elle doit choisir entre perpétuer des asymétries profondément ancrées des relations institutionnelles, ou tenter de les atténuer afin que le partenariat puisse réaliser pleinement son potentiel. La seconde solution augmenterait non seulement les chances de mettre en place un partenariat d'égal à égal, mais elle offrirait également à l'UA et à l'UE une opportunité unique de mener une coopération multilatérale et de piloter la gouvernance mondiale à l'ère post-COVID. En fin de compte, prôner un partenariat dans lequel toutes les parties seraient gagnantes nécessite d'entrer dans une nouvelle ère de la coopération UA-UE, basée sur l'inclusivité, la réciprocité et la confiance mutuelle.

⁷⁵ L' Agenda 2063 est une série d'initiatives de l'UA visant à promouvoir le développement économique de l'Afrique, son intégration continentale et régionale, la gouvernance et la justice, la paix et la sécurité, parmi d'autres thèmes. L'élaboration de cet agenda a débuté à la signature de la Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire

de l'OUA/UA, lors des célébrations du Jubilé d'Or de la création de l'OUA/UA en mai 2013. L'agenda a été adopté le 31 janvier 2015 lors de la 24^e session ordinaire de l'Assemblée de l'UA. Il détermine les programmes et activités phares à entreprendre dans ses Plans décennaux de mise en œuvre.

Références

Union africaine. *Financing the Union. Towards the Financial Autonomy of the African Union, Status Report - An Update, Version Four*. 16 juin 2020, <https://au.int/en/node/38739>.

Union africaine et Union européenne. *Investir dans la jeunesse pour une croissance inclusive accélérée et le développement durable*. déclaration du 5e Sommet UE-UA, Abidjan, 29 et 30 novembre 2017. <https://au.int/en/node/37747>.

Ani, Ndubuisi Christian. «Reforming the African Peace and Security Architecture: Options for Effective Clarity of Roles between the African Union and Sub-regional Organizations». *IPSS Policy Briefs* 15, n° 3 (2021). <http://ipss-addis.org/?p=9865>.

Chekol, Yayew Genet. «African Union Institutional Reform: Rationales, Challenges and Prospects». *Insight on Africa* 12, n° 1 (2020): 29-44. <https://doi.org/10.1177/0975087819899342>.

De Carvalho, Gustavo, Steven Gruzd et Chido Mutangadura. «At the Table or on the Menu? Africa's Agency and the Global Order». *ISS Africa Reports*, n° 18 (2019). <https://issafrica.org/research/africa-report/at-the-table-or-on-the-menu-africas-agency-and-the-global-order>.

Commission européenne. 2019 *EU Report on Policy Coherence for Development* (SWD/2019/20). 28 janvier 2019. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-2019-20-pcdreport_en.pdf.

Commission européenne. «L'UE ouvre la voie à un partenariat plus fort et plus ambitieux avec l'Afrique». *Communiqués de presse*, 9 mars 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_373

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

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

Eurostat et Commission de l'Union africaine. *The European Union and the African Union. A Statistical Portrait*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2019. <https://op.europa.eu/s/tai0>.

Faleg, Giovanni, et Carlo Palleschi. «African Strategies. European and Global Approaches towards Sub-Saharan Africa». *EUISS Chaillot Papers*, n° 158 (2020). <https://www.iss.europa.eu/node/2460>

Gressani, Gilles. «Éléments de doctrine, une conversation avec Charles Michel». Groupe d'études géopolitiques, 8 septembre 2021. <https://geopolitique.eu/en/2021/09/08/charles-michel>.

JAES Group. *JAES Group Letter: Engaging Civil Society in the Future Africa-EU Partnership*. 8 décembre 2020 <https://wp.me/paJLmU-2dZ>.

Lilyanova, Velina. «Financing for Africa – The EU Budget and Beyond». EPRS Briefings, juin 2021. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2021\)690668](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)690668).

Maru, Mehari Taddele. «The AU Reform Agenda: What Areas of Reform Are Most Transformational and of the Highest Return for the Continent?» IPSS Policy Briefs 11, n° 10 (2018). <http://ipss-addis.org/?p=488>.

Medinilla, Alfonso. «AU-EU Cooperation on Climate and Energy: In Search of a Common Narrative». ECDPM Briefing Notes, n° 133 (2021). <https://ecdpm.org/?p=42657>

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

Miyandazi, Luckystar, et al. «AU-EU Relations: Challenges in Forging and Implementing a Joint Agenda». South African Journal of International Affairs 25, n° 4 (2018): 461-480.

Open Society Foundations. «EU-AU Relations: The Partnership on Democratic Governance and Human Rights of the Joint Africa-EU Strategy». *Open Society Briefing Papers*, juillet 2011. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/eu-au-relations-partnership-democratic-governance-and-human-rights-joint-africa-eu-strategy>.

Pharatlhatlhe, Kesa, et Jan Vanheukelom. «Financing the African Union: On Mindsets and Money». ECDPM Discussion Papers, n° 240 (2019). <https://ecdpm.org/?p=35265>.

Pirozzi, Nicoletta, Nicolò Sartori et Bernardo Venturi. *The Joint Africa–EU Strategy*. Bruxelles: Parlement européen, 2017. <https://op.europa.eu/s/s5VS>.

Rapport du CPS. «Defining AU–REC Relations Is Still a Work in Progress». *PSC Insights*, 1er août 2019. <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/defining-aurec-relations-is-still-a-work-in-progress>.

Resty, Naiga. «The EU-AU Development and Trade Partnership: Towards a New Era». *FEPS Policy Briefs*, 2021 (à paraître).

Ronceray, Martin, et al. «Merging Peace and Politics: Drivers, Dilemmas and Options for the AU's New Governance Setup». ECDPM Discussion Papers, n° 303 (2021). <https://ecdpm.org/?p=42903>.

Vanheukelom, Jan. «Understanding the African Union. How to Become Fit for Purpose?» PEDRO Background Papers, 2017. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/African-Union-Background-Paper-PEDRO-Political-Economy-Dynamics-Regional-Organisations-Africa-ECDPM-2017.pdf>.

Venturi, Bernardo. «AU-EU Relations on Peace and Security». *FEPS Policy Briefs*, 2021 (à paraître).

À propos de l'auteur



JACOPO RESTI

Jacopo Resti est chercheur junior à l'Istituto Affari Internazionali (IAI), où il travaille au sein du «Programme pour la Méditerranée, le Moyen-Orient et l'Afrique». Ses activités de recherche et de projets concernent spécifiquement l'Afrique, avec un accent particulier mis sur les domaines de la gouvernance, de la coopération au développement et de la migration dans la Corne de l'Afrique. Il a travaillé au Soudan en tant que boursier des Nations unies et en tant que consultant en recherche au sein de l'Agence italienne pour la coopération au développement (AICS). Il a obtenu un double Master en Relations internationales à l'Université internationale libre des études sociales Guido Carli (LUISS) et à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO) et est actuellement chercheur-doctorant à l'Université d'Europe centrale (CEU).

À propos de la FEPS

La Foundation for European Progressive Studies (FEPS) est le groupe de réflexion de la famille politique progressiste au niveau de l'UE. Sa mission est de réaliser des recherches innovantes, de donner des conseils stratégiques, de dispenser des formations et d'organiser des débats afin d'inspirer et d'orienter les politiques et stratégies progressistes dans toute l'Europe.

La FEPS travaille en étroite partenariat avec ses 68 membres et autres partenaires – dont des universités, universitaires, dirigeants et militants renommés – en créant des liens entre les acteurs de la politique, de l'université et de la société civile au niveau local, régional, national, européen et mondial.

European Political Foundation - N° 4 BE 896.230.213 Avenue des Arts 46 1000 Bruxelles (Belgique)

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

Photo de couverture : Shutterstock / MyImages - Micha / Traduit de l'anglais par Eurominds



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

SUR DES SUJETS SIMILAIRES

