

Repenser les relations entre l'Europe et l'Afrique après l'Accord de Partenariat de Cotonou

Quatre leçons à tirer des quarante années de chagrin

En 2020, l'Accord de Partenariat de Cotonou (APC) arrivera à son terme. Les discussions sont déjà en cours sur le successeur éventuel cet accord. C'est une occasion pour les Africains de repenser leurs relations séculaires avec l'Europe qui suscitent tant d'acrimonie dans les années récentes, écrit **Tetteh Homeku*.

Une part considérable de la fortune économique mondiale de l'Afrique est liée au régime du commerce et de l'aide prévu dans l'Accord de Cotonou qui est essentiellement la poursuite de son prédécesseur, la Convention de Lomé, conclu entre les deux parties en 1975 et renouvelé jusqu'en 1999.

Comme d'aucuns le reconnaissent déjà, le monde d'un cadre éventuel post-Cotonou est radicalement différent de celui dans lequel l'APC a vu le jour. Parmi les principales évolutions figurent la crise économique et la crise financière mondiales de 2008 qui ont émané des pays industriels avancés de l'Amérique et de l'Europe dont les effets dévastateurs ont atteint et perturbé l'Afrique et une grande partie du monde en développement. Il n'est pas probablement exagéré de dire que les conséquences de ces crises ont ouvert la voie au Brexit, avec des implications graves pour la période post-Cotonou. Le Brexit implique que le Royaume-Uni, un architecte clé du cadre ACP-EU depuis 1975, ne sera plus parti à l'accord éventuel post-Cotonou. Ce qui est encore important, c'est que le RU cherchera à forger ses propres relations commerciales au moins avec les pays du Commonwealth qu'il a emportés à son adhésion à l'Union européenne.

Les effets des crises mondiales ont également servi de sonnette d'alarme pour de nombreux gouvernements africains dans leur attitude envers la stagnation des négociations de l'Accord de Partenariat Economique (APE) qui se déroulaient en vertu des conditions de l'APC. En fait, l'on peut argumenter que les négociations des APE en matière de substance et de processus ont dans une large mesure miné les prétentions optimistes qui sont à la base de l'APC. L'objet des négociations a nettement mis en relief les impératifs économiques divergents entre les deux parties. Le programme de l'Europe était très évident : garantir l'accès aux économies africaines (caraïbes et pacifiques) pour ses produits et investisseurs. L'Afrique cherchait à rompre sa dépendance des produits de base. Les deux programmes ont, en fin de compte, plus de points de discordance que de points communs.

Par ailleurs, l'allure des négociations des APE a mis à nu les racines peu profondes et fragiles de la bonne volonté mutuelle qui était tenue pour acquise dans les relations entre l'Afrique et

l'Europe. Beaucoup ont vu émerger le programme économique et commercial prédateur de l'Europe qui, selon certains, a été depuis longtemps caractéristique de l'Europe. D'autre part, les gouvernements africains paraissent souvent incapables ou peu disposés à poursuivre et à prendre en charge leur propre intérêt et programme à tel enseigne qu'ils attendent que l'Europe paie pour les négociations. En bref, si les négociations au cours des décennies écoulées depuis la signature de l'Accord de Cotonou sont prises au sérieux, on dirait que l'Afrique et l'Europe parlent un langage officiel différent de ce qu'ils utilisent d'habitude.

Cependant, quelle que soit l'ampleur des changements survenus depuis l'Accord de Cotonou, les défis essentiels que l'Afrique doit relever pour ce qui concerne sa capacité à tirer profit de manière fondamentale de ses relations avec l'Europe demeurent les mêmes. Il s'agit essentiellement de ce qu'ils ont été au cours de 40 années pendant lesquelles les relations économiques postcoloniales entre l'Afrique et l'Europe ont été définies en fonction de la Convention de Lomé. Pendant ces années, les pays africains (et leurs frères des Caraïbes et du Pacifique) ont perdu plusieurs occasions de tracer une voie plus adaptée à leurs besoins de développement. Pour éviter que cela ne se reproduise, ces pays doivent garder à l'esprit quelques leçons clés de cette histoire.

Leçon un : Partenariat sur papier ou une aspiration simple

La première de ces leçons a trait à la raison d'être des relations entre l'Afrique et l'Union européenne. Il est devenu presque évident pour les hommes politiques de l'Europe et de l'Afrique et d'autres acteurs dans l'industrie de l'aide et du développement de qualifier ces relations de partenariat. Cette description a été tellement prise à cœur qu'elle apparaît dans le titre des instruments très déséquilibrés comme l'Accord de Partenariat de Cotonou ou l'Accord de Partenariat Economique – des déséquilibres qui sont en faveur d'une seule partie, l'UE. Pour certains, l'allusion au partenariat est une aspiration.

Cependant, quelle que soit sa nature chaleureuse ou idéale, le terme « partenaire » est décevant et parfois très dangereux. Lors des négociations des APE, on entendait de nombreux responsables fustiger les organisations de la société civile qui critiquaient les APE tout en les qualifiant d'Accord de Libre- Echange (ALE) entre deux parties inégales, dont l'Europe bénéficierait au détriment du développement de l'Afrique. Selon ces responsables officiels, il ne s'agit pas des ALE, mais plutôt des accords de partenariat pour le développement en vertu desquels l'EU fournit de l'aide pour soutenir l'ajustement de l'Afrique aux nouvelles exigences du régime hostile du commerce international.

Un exemple très bizarre de cette mentalité officielle s'est manifestée lorsqu'en mai 2004 les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest se sont dissociés de presque l'ensemble du monde ACP et se sont déclarés prêts à évoluer vers la seconde phase des négociations APE, car l'UE leur homologue aux négociations a promis de renforcer leurs capacités en matière de négociations. Aussi bizarre qu'elle apparaît, la mentalité qui sous-tend cet exemple est l'attitude typique que de nombreux Africains ont adoptée lors des négociations APE à tel point que l'Union Européenne

prenait en charge les coûts des négociateurs de l'Afrique. Les résultats, comme l'indiquent les APE conclus, sont des accords encore plus déséquilibrés qu'au départ. En fait, l'UE a pu inclure des dispositions sur les questions telles que les taxes à l'exportation qui ne figuraient pas au programme de négociation adopté au début.

Une telle mentalité ne peut pas continuer. Au lieu des notions nébuleuses de partenariat accompagnées en même temps des nuances de naïveté et de paternalisme, les pays africains doivent se réveiller à la réalité de leurs intérêts dans les relations avec l'Europe et définir en conséquence les exigences, élaborer des stratégies pour les réaliser et profiter de tout avantage pour aboutir à cette fin. Ils doivent reconnaître que, tout comme les pays de l'Union Européenne, ils sont définis en fonction de leur place spécifique dans l'économie politique internationale. Par conséquent, l'Afrique et l'Europe ont des défis de développement qui sont fondamentalement différents et intrinsèquement conflictuels et prennent la forme d'un jeu à somme nulle, car l'Europe cherche systématiquement à promouvoir ses intérêts économiques au détriment de l'Afrique.

Leçon deux : les matières premières, les marchés et l'industrialisation, stupide

La question déterminante qui se pose dans les dispositions postcoloniales de l'Afrique avec l'Europe, allant des Conventions de Lomé à l'APC, demeure qui fait quoi avec les ressources naturelles de l'Afrique en tant que matières premières industrielles et avec le vaste marché africain réel et potentiel. Après toutes ces années, on pourrait penser aisément que la réponse est évidente. A en juger de leurs positions et revendications lors des différentes négociations commerciales avec l'Afrique, l'on peut affirmer que l'Europe est certainement consciente du fait que, pour soutenir son économie industrielle, elle doit avoir un accès continu, ininterrompu et favorable aux matières premières et aux marchés de l'Afrique. Cependant, les pays africains ne semblent pas opérer avec une compréhension similaire des conditions dans lesquels leurs marchés et produits de base seraient utiles à leur propre développement. Sauf dans les brèves périodes immédiatement après les indépendances, les positions adoptées par les pays africains ne semblent pas prendre en compte le fait que l'industrialisation et la transformation de leurs économies, à partir des avant-postes tributaires des produits de base dans l'ordre mondial, passent par la réorganisation des conditions d'accès de l'Europe à leurs matières premières et marchés.

Le résultat est que, dans tous les accords passés, l'Europe a pris des mesures pour sécuriser son accès aux matières premières et économies de l'Afrique. L'Afrique pour sa part semblait satisfaite d'avoir plus d'aide et un marché préférentiel pour ses exportations et a continué à vendre ses produits à l'Europe à l'état brut et presque suivant les mêmes termes inégaux de l'échange depuis l'ère coloniale.

Au moment de la signature de la première Convention de Lomé en 1975, l'Europe était mortifiée par la possibilité de perdre ses sources d'approvisionnement en matières premières. Les années précédant la signature de l'accord étaient marquées par la guerre israélo-arabe, l'usage du

pétrole comme arme économique et la montée en puissance de l'OPEP en tant que cartel de produit de base et la crainte dans le monde industriel de voir plusieurs répliques de l'OPEP pour d'autres produits de base tels que le cacao, le café, l'or, le cuivre, etc. Par ailleurs, le prix de nombreux produits de base était élevé et les pays en développement semblaient être sur la voie de détenir du pouvoir économique. En réponse partielle à cette évolution, l'Europe a offert de stabiliser les prix d'exportation des produits agricoles et plus tard des minéraux de l'Afrique (des Caraïbes et du Pacifique) vers son marché et de payer des compensations lorsque les prix s'effondrent. L'aide, l'accès préférentiel aux marchés ont complété ce qui a été vanté comme un accord gagnant-gagnant pour tous.

Toutefois, le mécanisme de stabilisation des prix n'a pas pu aborder (et n'était pas destiné à cette fin) les causes lointaines des fluctuations des prix qui ne cessent de miner les exportations africaines et de mettre en péril les économies et les perspectives de développement de l'Afrique. Les dispositions de développement industriel prévues dans l'accord étaient inefficaces. Par conséquent, dans le cadre de Lomé I, l'Europe a satisfait à ses besoins, mais l'Afrique n'a cessé de récolter ses problèmes.

Aussitôt, les perspectives des cartels de produit de base se sont reculées et les prix des produits de base étaient en chute libre. La dépendance de l'Afrique des produits de base, qui était contournée dans les accords, a plongé le continent dans de longues crises vers la fin des années 70 qui se sont culminées par l'ajustement structurel des 80. Depuis lors, l'Europe a abandonné toute prétention d'aider l'Afrique dans ses efforts d'industrialisation.

Dans les Conventions de Lomé ultérieures, elle adopta les conditionnalités de l'ajustement structurel dans les pays africains à travers les réformes macroéconomiques. Cette démarche a poussé les pays africains à abandonner toutes leurs perspectives d'industrialisation en vue de se concentrer sur le soi-disant avantage comparatif des exportations de produits de base. Au moment de Lomé IV, l'Europe disait clairement à l'Etat africain de se mettre de côté, car sa corruption aggravait les choses, et de céder une partie de ses fonctions aux dites opérateurs décentralisés, c'est-à-dire les ONG de l'Europe et leurs partenaires africains s'occupant de la prestation des services destinés à l'allègement de la pauvreté.

Ayant perdu leur chemin en raison du traumatisme de la désindustrialisation dans le cadre de l'ajustement structurel, les pays africains sont demeurés réactifs pendant la plupart des années de la Convention de Lomé. En dehors de leur lutte pour maintenir l'aide de l'Europe, l'accès préférentiel aux marchés européens pour leurs exportations, ils faisaient tout (c'est-à-dire tout ce que les partenaires au développement exigeaient) pour attirer l'investisseur étranger direct qu'ils considéraient désormais comme la solution à leurs malheurs économiques.

Au milieu des années 90, à la première expiration de Lomé IV, l'OMC était devenue le moyen principal de promouvoir les politiques de déréglementation et de libéralisation économique qui étaient vantées comme les éléments nécessaires à l'attrait de l'investisseur étranger. La politique de l'Europe était d'aider l'Afrique à s'intégrer progressivement et sans heurt dans le

régime commercial multilatéral, ou en d'autres termes, à adopter de manière plus active les règles de l'OMC. Il y avait même une remise en cause de la pertinence de l'ACP, et surtout de l'usage des préférences commerciales dont bénéficiaient ces pays en Europe. L'adoption de la Loi sur la Croissance et les Possibilités Economiques en Afrique (AGOA) par le président Bill Clinton, l'extension des préférences commerciales renforcées en faveur de l'Afrique, et par ricochet, l'intention des Etats-Unis de concurrencer avec l'Europe pour les marchés africains et les possibilités d'investissement ont mis fin à ces « propos inconsidérés ».

Compte tenu de la préparation des Etats-Unis à conclure des accords commerciaux et d'investissement avec quelques pays et régions africains, il a été convenu l'Accord de Partenariat de Cotonou dont le pivot était une série d'accords de libre-échange avec des groupements existants de pays africains ou de nouvelles formations qui convenaient à l'Europe. Cela a constitué le fondement des négociations des APE. Ce qui devrait être des négociations de bonne volonté entre des partenaires a vite pris une tournure agressive surtout parce qu'un autre groupe de pays est apparu sur la scène comme des concurrents dans la course à l'Afrique – la Chine, l'Inde et le Brésil. La réponse agressive de l'Europe s'est manifestée par de nouvelles exigences telles les taxes à l'exportation et les clauses de la NPF qui ont surgi à mi-parcours des négociations des APE et ont choqué de nombreux négociateurs et gouvernements africains.

Pendant toutes ces évolutions, la nécessité pour l'Afrique d'avoir son propre programme d'industrialisation apparaissait à peine comme un facteur déterminant dans les positions adoptées par les gouvernements africains vis-à-vis l'Europe. Ce n'est qu'à la suite des crises de 2008 qu'ils se sont rendu compte que leurs économies ne pourront pas dépendre uniquement des exportations de produits de base pour se développer, quelle que soit la hausse des prix. Même dans cette circonstance, ils ont toujours pris du temps pour suivre la logique de ce constat dans leurs relations avec l'Europe. D'autre part, ils ont adopté des programmes tels que la Vision Minière Africaine, dans laquelle ils se sont engagés à mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir la valorisation locale des ressources minières au lieu de les exporter à l'état brut. Toutefois, juste après l'adoption de cette vision, ils ont signé avec l'Europe l'APE qui leur prive de leur droit aux politiques et à l'espace politique nécessaire à la réalisation des objectifs la VMA.

En ce moment où ces mêmes pays africains ont adopté l'agenda 2063, un programme de transformation structurelle économique qui reflète et élargit l'agenda 2030 de l'ONU sur les ODD, il n'est certainement pas trop d'espérer que les gouvernements africains vont se rendre compte que leur propre programme d'industrialisation doit constituer le fondement de l'accès à leurs marchés et ressources qu'ils offrent à l'Europe et d'autres pays. Ou bien est-il trop ?

Leçon trois : les positions de négociations ne tombent pas du ciel

Lorsque Mao Ze Dong a dit que les bonnes idées ne tombent pas du ciel, mais proviennent d'un engagement pratique et délibéré avec notre réalité, il aurait eu une avant-première de l'attitude des responsables et négociateurs africains vis-à-vis l'Europe. Sauf que dans leurs négociations

avec l'Europe, les Africains ne se tournent pas tellement vers les cieux, mais vers l'Europe. Cette tendance peut être attribuée aux longues années d'imposition de la politique d'ajustement structurel pendant lesquelles la capacité et la responsabilité de l'Afrique en matière de formulation des politiques et de prise de décision ont été usurpées par les donateurs multilatéraux et bilatéraux et les Africains ne faisaient que mettre en œuvre ces politiques.

Lorsque que les négociations des APE battaient leur plein, les négociateurs et responsables africains ont tout simplement abandonné toute tentative de se rendre à la table de négociations munis de leurs positions formulées de manière indépendante sur la base de leurs options stratégiques tirées de leur stratégie de développement et des objectifs politiques. La tendance a été d'attendre les propositions de l'Union Européenne et d'y répondre.

A titre d'exemple, bien qu'ils se soient déclarés prêts à négocier, les pays de l'Afrique de l'Ouest ne disposaient pas de leur propre mandat de négociation fondé sur leurs propres priorités et structuré autour de celles-ci – ils ont tout simplement pris le mandat de négociation de la Commission européenne et y ont apporté des réactions. Ainsi, le mandat de négociation de l'Afrique de l'Ouest renfermait les mêmes questions que celui de l'Europe, bien que les acquis envisagés ne soient pas évidents. La CE avait un point sur l'investissement dont le but était d'élaborer des règles qui donneraient aux investisseurs de l'UE l'accès aux économies ouest-africaines. Les pays ouest-africains aussi avaient un paragraphe sur l'investissement, bien qu'il ne soit pas clair pour eux-mêmes s'il s'agissait de l'accès des investisseurs ouest-africains à l'UE (un rêve inaccessible) ou à l'Afrique de l'Ouest (dans ce cas, à quoi peut servir son inclusion dans le mandat de négociation des APE ?). Et cette tendance n'était pas propre à l'Afrique de l'Ouest.

S'agissant des positions réelles sur ces questions, les modes réactifs similaires ont été adoptés. L'Europe présente sa position et l'Afrique réagit. Dans de nombreux cas, surtout dans le cadre des négociations des APE, la réponse était d'affirmer que l'Afrique a besoin de renforcer ses capacités pour remplir les obligations prévues dans la demande, même dans les cas où les demandes sont visiblement inapplicables aux conditions des pays africains.

Ce mode réactif faisait partie de la mentalité qui s'est étendue vers la dépendance de l'Europe même pour le financement des réunions des négociateurs de l'Afrique ou des études qui vont constituer la base de leurs positions de négociation.

Quelques conséquences se sont ensuivie. En premier lieu, cela a permis aux Européens de définir les conditions et les paramètres des discussions, y compris non seulement les sujets, mais aussi les dispositions institutionnelles. Lors des négociations de l'APE, l'Europe est allée jusqu'à déterminer les types de groupements régionaux africains avec lesquels il va négocier. Par conséquent, il a été créé un nouveau groupe dénommé l'Afrique Orientale et Australe (AFOA) qui ne correspond à aucune communauté régionale existante dans cette région de l'Afrique. Cette situation a persisté pendant longtemps lors des négociations jusqu'à ce qu'un groupe de pays, qui en avait marre, ait formé leur propre communauté de l'Afrique de l'Est. Un croupion de l'AFOA existe toujours.

En Afrique de l'Ouest, deux groupements régionaux, l'UEMOA et la CEDEAO, participent aux négociations bien que l'UEMOA devrait se joindre à la CEDEAO en tant qu'organisme régional prééminent. En second lieu, cette disposition a permis à l'Europe d'imposer et de changer le processus de négociation à son gré même à mi-parcours. Les négociations de l'APE devraient démarrer avec l'ensemble de l'ACP où les règles des phases ultérieures des négociations seraient adoptées. Au fur et à mesure que l'UE avait du mal à imposer ses règles à ce groupe plus large, elle a renoncé à ce processus et s'est plongé dans la seconde phase avec les groupements régionaux avec l'assistance l'Afrique de l'Ouest francophone. Finalement, elle a permis à l'Europe de s'en sortir avec des positions infondées (parfois manifestement absurdes).

Pendant une bonne partie des négociations de l'APE, les négociateurs européens soutenaient que, selon les règles de l'OMC, les pays africains devraient ouvrir leur marché à au moins 80% des exportations européennes. Malgré toutes les preuves indiquant le contraire, cette préférence européenne a été réitérée comme un article de foi. Cela a été le cas jusqu'à ce qu'un groupe d'organisations de la société civile ait eu assez de la situation et commandité son propre expert pour confronter les négociateurs de la CE avec des arguments contraires. Ils ont, par la suite, changé de ton en disant qu'il était dans l'intérêt des Africains d'ouvrir jusqu'à 80% de leur marché.

Il va sans dire que les pays africains ne peuvent pas continuer avec cette attitude dans les négociations futures avec l'Europe. Premièrement, ils doivent commencer par leur vision et objectif communément adoptés, notamment l'Agenda 2063, la Vision Minière Africaine, et rechercher la meilleure stratégie en vue de leur réalisation. Ils pourront ainsi sur cette base élaborer des politiques et des demandes qui peuvent constituer leur programme de négociation.

Leçon quatre : les citoyens africains ne sont pas l'ennemi des gouvernements africains dans les négociations internationales

En réalité, la position par défaut des gouvernements africains dans leurs relations avec l'Europe est de considérer leurs citoyens comme des « opposants » et de les maintenir aussi loin que possibles de toute négociation avec l'Europe. Même les documents énonçant leurs points de vue et attentes qu'ils ont partagés avec l'Europe, leur homologue aux négociations, sont traités de manière confidentielle quand il s'agit des citoyens africains. Pour ce qui concerne les consultations préalables avec les citoyens en vue d'éclairer leur programme de négociation, autant dire que c'est un concept étranger venant d'une planète inconnue. La conséquence est que les citoyens et les groupes de citoyens qui, en fin de compte, feront les frais de ces accords ignorent tout de ces accords à moins qu'ils ne s'introduisent dans le processus par le biais des revendications.

Paradoxalement, l'Europe a consenti plus d'efforts pour faciliter l'accès de la société civile africaine aux négociations en réponse notamment aux pressions des citoyens européens. Toutefois, le côté sombre de cette démarche est qu'elle a permis à l'Europe de choisir et de promouvoir ses propres groupes de la société civile parmi les Africains. Ainsi, aux étapes critiques

des négociations de l'APE au Ghana, par exemple, des groupes de réflexions qui ont reconnu qu'ils ne sont pas au courant des APE ont été commandités par la CE d'aider le gouvernement à définir leurs points de vue. Des ONG qui jusque-là se sont tenues à l'écart des APE sont apparues pour préconiser la conclusion des négociations APE avec des données de l'UE en main et ont, par la suite, disparu dans leur mutisme préalable. Les filiales des entreprises européennes basées au Ghana et qui exportent vers l'Europe sont soudain devenues des champions revendiquant la conclusion urgente de l'accord au profit du secteur privé.

Malgré ce traitement par leur propre gouvernement, la société civile a été une ressource dont les négociateurs africains se sont servis pour formuler des positions de négociation viables sur le plan technique contre l'Europe. Elles ont organisé et amené à la table des négociations les points de vue et les préoccupations d'une gamme diversifiée groupes socioéconomiques dont les intérêts et les moyens de subsistance sont en jeu dans les formules adoptées au niveau des APE, y compris les entreprises locales, les agriculteurs et les commerçants.

Il n'est pas probablement exagéré de dire que, sans cette intervention, une version plus atroce aurait été conclue depuis longtemps dans toutes les régions de l'Afrique. Par conséquent, tant qu'ils ne développent la confiance de traiter leurs citoyens comme le fondement de leur légitimité et un atout dans leurs relations avec l'Europe et d'autres pays, les prochaines négociations ne changeraient pas. La société civile et les individus sont donc invités à améliorer leur performance afin de continuer et d'intensifier ce qu'ils ont déjà fait à maintes reprises dans toute une série de domaines, y compris, la revendication de l'espace de dialogue avec les gouvernements et les décideurs à travers la force de leur connaissance collective et profonde des questions, leurs compétences et relations en matière de réseautage et leur capacité de mobilisation sociale. C'est surtout à travers ces moyens qu'elles pourront assurer que les leçons des 40 dernières années sont apprises et appliquées au profit de l'avenir de l'Afrique.

** Tetteh Homeku est Chef de programme auprès de TWN-Africa.*

LA GENESE

A la veille du Traité de Rome (1957) qui a établi la Communauté économique européenne (CEE), le précurseur de l'UE, la France, qui faisait partie des partenaires de ce traité détenait l'essentiel des possessions coloniales, a présenté à ses partenaires une offre qu'ils n'ont pas pu rejeter. Elle a proposé de partager l'exclusivité de ses marchés coloniaux avec les autres membres qui viendraient de l'aider à subvenir aux besoins en matière de marché et de capitaux des colonies qu'elle ne pouvait plus satisfaire. L'alternative était que la France n'allait pas adhérer à la communauté. Pour retenir l'adhésion de la France, une disposition a été prévue sous forme d'une convention de mise en œuvre annexée au Traité de Rome pour que les liens, coloniaux, commerciaux et d'aide soient maintenus.

En 1958, le premier Fonds Européen de Développement (FED) dont le montant s'élevait à 58 millions d'unités monétaires de compte (le précurseur de l'ECU, l'unité monétaire européenne) a été créé. Le montant total des subventions était consacré aux projets d'infrastructure économique et sociale. L'essentiel du premier FED a été alloué aux territoires d'outre-mer de la France.

Nombre de ces colonies ont accédé à l'indépendance dans les années 60. Néanmoins, ils l'ont trouvé impossible ou indésirable de rompre leurs liens avec la communauté. Il était donc devenu nécessaire de trouver une base différente pour la poursuite de leur relation avec la communauté. Par conséquent, huit pays presque tous francophones ont formé l'Association des Etats Africains et de Madagascar (AEAM) dans le but de préserver et d'élargir leurs liens avec la Communauté. Cette nouvelle forme d'interrelation a été formalisée en 1963 avec la conclusion de la Convention de Yaoundé entre l'AEAM et la CEE. Elle a été conclue pour une période de cinq ans et renouvelée pour une période additionnelle de cinq ans en 1969 avec des dispositions pour des accords commerciaux préférentiels, l'accès aux matières premières pour l'Europe et de l'assistance technique et financière fournie par le Fonds Européen de Développement.

Lorsque la Grande-Bretagne, ensemble avec le Danemark et l'Irlande, a adhéré à la CEE en 1973, ses préférences commerciales avec ses propres colonies – soit environ 20 pays du Commonwealth en Afrique, aux Caraïbes et au Pacifique - ont été maintenues. Au même moment, la même possibilité a été offerte aux Etats africains indépendants qui n'étaient ni membres de l'AEAM, ni du Commonwealth qui avaient négocié les Conventions de Yaoundé.

Les pays de l'AEAM, du Commonwealth et des Etats indépendants ont formé un groupe dénommé : le groupe de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à Georgetown en 1975. En janvier 1975, la seconde Convention de Yaoundé a pris fin. Elle a été remplacée par la première Convention de Lomé en février 1975.

Contrairement aux apparences, très peu a changé de la nature coloniale de ces accords. Lesdites institutions de partenariat qui sont issues de la première convention de Lomé telles que les assemblées conjointes, les conseils ministériels conjoints, etc. ont été depuis longtemps vidées de leur substance lorsque l'Europe est intervenue pour imposer des réformes politiques dramatiques dans les pays africains au début de l'ajustement structurel.

Pour autant, on ne peut pas nier que, pendant les quarante longues années d'une telle interaction, les deux côtés auraient édifié des intérêts et traditions communs ou les institutions mises en place auraient acquis leur propre dynamique et but pouvant être déployés ailleurs. Toutefois, pour approfondir ces relations et institutions afin de les transformer en quelque chose au-delà des corollaires du passé colonial, les pays africains doivent les attribuer un but et une pertinence en accord avec leurs défis fondamentaux en ces temps modernes. Jusque-là, il y a très peu de preuve à cet effet.

L'Europe et l'Afrique : peut-on encore lever les malentendus ?

*Certains diront que l'Europe et l'Afrique sont condamnées à vivre ensemble. Cela est sûrement vrai. Mais les contours de leur partenariat doivent changer radicalement. En Europe comme en Afrique, il est désormais admis que ce partenariat construit sur les ruines de la domination coloniale et des relations d'interdépendance asymétrique postcoloniales a échoué. Jusqu'ici, les deux parties n'ont pas fait preuve d'une grande imagination pour trouver une solution de remplacement appropriée. Et la négociation difficile de l'Accord de partenariat économique n'a rien arrangé. Elle a approfondi le malentendu entre l'Europe et l'Afrique, argumente *Cheikh Tidiane Dieye*

Connues pour avoir évolué tout au long de ces cinquante dernières années avec une certaine stabilité et une certaine prévisibilité, les relations économiques et politiques entre l'Europe et l'Afrique sont rentrées dans une zone de turbulence qui rend leurs contours flous et leur évolution incertaine. Le partenariat entre les deux continents est à la croisée des chemins. Ses lignes d'évolution et ses formes futures dépendent de la volonté des deux entités de reconstruire ensemble un futur commun. Elles dépendent aussi des stratégies et des efforts de chacune d'elles pour se forger un destin sans l'autre, quelques fois contre l'autre, dans un monde qui, tout à la fois, impose des contraintes et offre des opportunités.

Dans cette nouvelle configuration, il semble que ce soit l'Afrique qui ait manifesté le plus clairement sa volonté de s'affranchir un peu plus de la tutelle européenne pour rééquilibrer la relation à son profit. L'Afrique a pris toute la mesure de l'impérieuse nécessité pour elle de créer les conditions d'un réajustement de ses relations commerciales, économiques et politiques avec l'Europe. Ce processus est irréversible. Il est porté par la marche du monde et il apparaît de plus en plus clairement que le continent africain gagnerait à accélérer ses efforts en vue de la diversification de ses partenaires économiques et commerciaux pour tirer profit des espaces d'opportunités qui apparaissent sur les marchés mondiaux, en particulier du côté des pays du Sud.

Mais entendons-nous bien. La volonté de diversifier les partenaires commerciaux de l'Afrique ne devrait nullement signifier, comme semblent le proposer certains, une remise en cause complète des relations Euro-Africaines au profit de nouvelles relations comme celles avec la Chine, que l'on verrait comme une alternative à l'Europe. Raisonner en termes d'alternative consiste à promouvoir un modèle dans lequel les pays émergents se substitueraient à l'Europe. Cela n'est ni possible ni productif pour l'Afrique. La démarche africaine devrait plutôt être vue comme une volonté de mettre en avant ses intérêts stratégiques bien compris et de s'appuyer sur tout partenaire susceptible d'être un atout pour le continent. La Chine ne lâche pas l'Europe pour l'Afrique ou l'Amérique. L'Europe ne le fait pas non plus. Pourquoi l'Afrique devrait-elle choisir l'un ou l'autre ?

L'Europe a été pendant longtemps le principal partenaire économique de l'Afrique. Il l'est encore dans une large mesure et dans de nombreux domaines. La mise en avant de ses propres intérêts économiques, politiques et géostratégiques sur le continent a largement contribué, avec d'autres facteurs bien entendu, à maintenir l'Afrique dans sa situation actuelle : profil commercial basé sur l'exportation de matières premières et l'importation de produits manufacturés, peu de diversification, infrastructures inappropriées, voire inexistantes, faiblesse du tissu industriel, un secteur des services déliquescents, etc.

L'Europe, on le sait, ne saurait être tenue pour seule responsable de tous les maux économiques qui assaillent l'Afrique. Dans de nombreux cas, les responsabilités endogènes sont presque aussi grandes, sinon plus, que celles de l'Europe. Cela dit, il faut aussi reconnaître, vu l'histoire, que c'est l'Europe qui a le plus tiré profit des structures de production et d'échange coloniales et postcoloniales imposées à l'Afrique. Ce sont donc ces structures qu'il faut corriger, voire changer, avec le soutien effectif de l'Europe, pour lever une partie des malentendus entre les deux continents.

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 cachés et d'intérêts inavoués. Quelle que soit la période considérée, la logique semble être la même et les nombreuses initiatives européennes sont presque toutes arrivées à des résultats très mitigés.

L'Europe s'est beaucoup occupée de la politique africaine. Pas assez de l'économie. Elle a souvent décidé pour l'Afrique, mais rarement, jusqu'à une période relativement récente, avec l'Afrique. Elle a souvent parlé plus qu'elle n'a écouté l'Afrique ; elle a imposé plus qu'elle n'a conseillé.

L'Europe 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, premier du genre, qui 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 mit 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.

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 leurs convergences de vue 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.

Le second événement est la signature, le 23 juin 2000, de l'Accord 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, d'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 œuvre 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), fixe les modalités de leur mise en place ainsi que les procédures devant guider ces négociations.

L'Europe avec l'Afrique

En 2005, le Conseil de l'Union européenne présenta sa "*nouvelle stratégie pour l'Afrique*". 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 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". Louis Michel 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."

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 des 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.

Le commerce, pierre angulaire du partenariat Europe-Afrique

Même si le commerce n'est pas le seul élément de la stratégie conjointe Europe-Afrique, il est devenu par la force des choses, la pierre angulaire du partenariat entre les deux continents. Sa réussite facilitera le dialogue entre les deux partenaires, mais son échec le plombra durablement.

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 voulait bien et obtenu de cette dernière ce qu'elle souhaite. Elle peine aujourd'hui à rassurer, à convaincre et à retenir un partenaire qui lui échappe.

Après Lisbonne, la Déclaration issue du troisième sommet des Chefs d'Etat d'Afrique et de l'UE à Tripoli en novembre 2011 avait aussi exprimé 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. Mais elle n'a pas réussi à lever les malentendus, car n'ayant pas amené l'Europe à corriger ses façons d'être et ses façons de faire vis-à-vis de l'Afrique.

En imposant la signature d'accords intérimaires à de nombreux pays africains hors de leur cadre régional d'appartenance et en les pressant pour les mettre en œuvre avant le 1^{er} octobre 2014, sous peine de perdre leur accès au marché européen à des conditions préférentielles, l'UE a créé une profonde tension au sein des régions africaines. En Afrique de l'Ouest par exemple, la non conclusion d'un APE régional a engendré l'éclatement de la région en cinq régimes commerciaux différents vis-à-vis de l'UE. Si cette réalité n'est pas corrigée, elle sonnerait le glas d'une intégration difficilement acquise. C'est pourquoi dans de nombreuses régions africaines, de larges franges de la population, y compris des élus, des acteurs du secteur privé, de la société civile et même des acteurs gouvernementaux, ont vu la signature des APE non pas comme un acte volontaire et désiré servant les intérêts de la région, mais comme le prix à payer pour sauver l'intégration dans une région piégée par l'UE.

Le dialogue entre l'Europe et l'Afrique ne doit pas être un vain mot. Il doit être porté par le respect mutuel, la prise en compte des besoins et des capacités de l'autre et la solidarité. Face à l'Afrique, l'Europe a fait rarement preuve d'une telle sagesse. L'image qu'elle s'est faite de l'Afrique au fil des siècles lui empêche d'avoir un rapport serein et objectif avec cette dernière. Il y a une deuxième raison au malentendu actuel. Elle est plus politique, voire, géostratégique. L'Europe s'intéresse à nouveau à l'Afrique parce que celle-ci est redevenue un enjeu géostratégique ou qu'elle est convoitée par des puissances émergentes concurrentes de l'Europe. Cette posture apparaît comme une démarche opportuniste et réactive. Le regain d'intérêt économique de l'Europe en Afrique semble être une réaction à la montée en puissance de la Chine, de l'Inde et du Brésil pour ne citer que ceux-là.

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. L'une de ces erreurs se trouve dans l'imposition d'une Clause dite de la Nation la Plus Favorisée (NPF) dans l'accord de partenariat économique. Cette clause n'est pas une condition nécessaire pour la validité juridique de l'APE vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En l'imposant à ses

partenaires africains et en espérant ainsi préserver ses intérêts commerciaux à long terme par rapport à ses concurrents chinois, Indiens, brésiliens et d'autres pays émergents, l'UE fait encore un choix inapproprié.

L'Europe et l'Afrique peuvent un construire un partenariat positif, proactif et mutuellement avantageux. Il ne s'agit pas toujours d'argent. Il s'agit de cohérence, d'engagement et de respect. Les Milliards promis, ou à promettre, même lorsqu'ils sont entièrement décaissés, ce qui est rarement le cas à cause des conditionnalités européennes qui entravent l'absorption des ressources, ne pourront jamais corriger des déficiences structurelles qu'un mauvais accord de libre-échange ou des interventions incohérentes, pourrait par exemple causer aux économies des régions africaines. L'Europe doit aussi comprendre qu'une Chine plus présente 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.

**Cheikh Tidiane DIEYE est Directeur exécutif du Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (CACID),*

Réseau Enda Tiers Monde.

