

LIGUE EUROPEENNE DE COOPERATION ECONOMIQUE

« Les relations entre l'Europe et l'Afrique :

Échanges économiques, partenariat, association ? Le rôle de l'aide au développement, des accords commerciaux, des accords régionaux. »

Original : français

Recommandations adoptées par la Commission économique et sociale

le 12 octobre 2021

et approuvée par le Conseil Central du 3 décembre 2021

Résumé

Les faits :

- Les relations euro-africaines, anciennes et importantes, restent insuffisantes tant pour les échanges commerciaux que pour les flux de capitaux. Or l'Afrique pèserait 40 % de la population mondiale en 2100.
- La pandémie de COVID-19 fragilise encore plus les systèmes de santé des pays africains, très peu vaccinés, avec un risque d'effet boomerang sur les pays du Nord.
- Les échanges Nord/Sud restent limités, malgré des progrès récents, tandis que la Chine accroît sa pénétration.
- Les efforts européens d'aide unilatérale et bilatérale restent insuffisants pour créer l'effet de masse nécessaire au décollage.
- Les flux de capitaux privés sont importants mais fluctuants, et l'accueil des investissements continue à poser problème.
- Le poids de la dette a plus que doublé en 10 ans ; il est accru par les concours - souvent peu concessionnels et dépourvu de toute conditionnalité - de la Chine.

Nos propositions :

- Il est indispensable de traiter le problème démographique par une politique volontariste notamment de planning familial et d'éducation des filles, mais l'accueil de nouveaux migrants ne pourra être évité et nécessite une politique européenne harmonisée.
- La fourniture de vaccins aux pays africains doit-être intensifiée, tant sous forme de dons que de transferts de technologies à prix coûtant.
- Un partenariat euro-africain doit être établi par des accords d'échange et de coopération élargie, étendus au développement des marchés de capitaux locaux et s'appuyant sur les accords régionaux intra-africains.
- L'APD européenne doit être réorientée vers l'Afrique, en restant conditionnée à la bonne gouvernance ; un accord avec la Chine doit être recherché sur ces points.
- Il faut inciter les flux de capitaux à se diriger plus largement vers l'Afrique, notamment par des garanties et des accords de protection des investissements.
- Une conférence internationale sur la dette devrait être réunie pour encadrer les taux d'endettement et les conditions financières ; il est crucial d'y associer la Chine.

La Commission économique et sociale de la Ligue européenne de Coopération économique (LECE), réunie à Paris le 12 octobre 2021, a débattu du thème " **Les relations entre l'Europe et l'Afrique : échanges économiques, partenariat, association ? Le rôle de l'aide au développement, des accords commerciaux, des accords régionaux.** " avec plusieurs personnalités :

- Stefano **MANSERVISI**, Conseiller spécial du commissaire Paolo GENTILONI et Président de l'Institut Européen de la Paix / Fonds mondial pour l'engagement communautaire et la résilience
- Michel **CAMDESSUS**, ancien Gouverneur de la Banque de France et ancien Directeur Général du FMI
- Jean-Michel **SEVERINO**, ancien Vice-Président de la Banque Mondiale et Président Investisseurs et Partenaires
- Audrey **MAIGNAN**, Directrice Régionale Afrique centrale de PROPARCO

I. Constat

- 1) **Les relations entre l'Europe et l'Afrique sont anciennes et importantes**, pour des raisons tant géographiques qu'historiques ; elles étaient déjà présentes dans le projet initial de l'Europe des Six. Elles peuvent néanmoins paraître très insuffisantes, notamment en ce qui concerne les échanges commerciaux et les flux de capitaux. L'évolution actuelle et les perspectives démographiques montrent pourtant que l'ampleur du sujet devrait en faire une question dominante pour l'avenir : avec plus de 4 milliards d'habitants prévus d'ici la fin de ce siècle¹, l'Afrique pèsera plus de 40 % de la population mondiale. Outre son poids accru dans l'économie internationale, cela pose des questions évidentes en matière de flux migratoires et d'écologie, avec un risque élevé de destruction des ressources naturelles et de la biodiversité.
- 2) **La pandémie du COVID-19 a déjà fait des dégâts importants** dans la population et dans les systèmes de santé fragiles des pays africains², déjà démuni (malgré les actions de l'OMS et de grands programmes ad hoc tels que l'IVR ou le GAVI – voir II.2) face à des épidémies ravageuses comme le paludisme, la tuberculose, le choléra, le sida, Ebola³... Le PIB africain par tête, a, pour la première fois, *baissé* de 2% en 2020⁴ et 32 millions de personnes ont perdu leur emploi, en particulier les plus jeunes et les femmes. Même si l'on doit relever que la propagation de la maladie est restée limitée dans la plupart des pays, pour des raisons encore mal élucidées, une flambée de contaminations

¹ Selon les « World Population Prospects » de l'ONU, l'Afrique comptait en 2020 1340 millions d'habitants pour une population mondiale de 7735 millions soit 17% du total. Ce chiffre doublerait d'ici 2050 pour passer à 2489 Mh et doublerait presque encore d'ici 2100 pour atteindre 4280 Mh, soit 40 % d'une population mondiale de 10,87 milliards à cette date. Dans le même temps, le continent européen régresserait de 744Mh en 2020 à 623Mh en 2100...

² Pour mémoire, l'épidémie de grippe espagnole de 1918-19 a commencé à faire des ravages en Afrique, plutôt épargnée dans une première vague, au cours d'une seconde vague fortement ressentie en août 1919 et d'une troisième en octobre, alors même qu'elle s'éteignait en Europe.

³ La fièvre hémorragique Ebola, au taux de létalité très élevé, connaît des résurgences périodiques, dont une actuellement en RDC ; le paludisme continue à tuer chaque année 400 000 de personnes, surtout des enfants, majoritairement en Afrique ; la tuberculose ne recule plus faute de développement de nouveaux antibiotiques efficace ; il y a eu 150 000 cas et 3 000 décès du choléra dans 17 pays africains en 2017.

⁴ Il devrait remonter de 3,4% en 2021 selon le FMI, mais le rattrapage de la crise – dont le coût total aurait été de 450 Ms de \$ - ne serait pas atteint avant 2024

est toujours à craindre compte tenu du très faible taux actuel de vaccination des habitants⁵ ; elle pourrait avoir un effet boomerang sur les pays du Nord en cas de diffusion de nouveaux variants plus contagieux et/ou plus létaux.

- 3) Les **relations économiques entre Nord et Sud de la Méditerranée**, quoique significatives, pèsent relativement peu dans l'économie globale : les exportations vers l'Afrique ne représentent que 12,3 % du total des exportations européennes⁶ et celles de l'Afrique vers l'Union européenne seulement 30 % de celles du continent africain⁷. La mondialisation des dernières décennies a plutôt déplacé les « chaînes de valeur » vers l'Asie que vers l'Afrique, même si des exemples intéressants comme la fabrication d'automobiles au Maroc ou en Afrique du Sud peuvent être cités. Réciproquement la Chine resserre plus rapidement ses liens économiques avec le continent africain - notamment pour y développer des ressources minières et agricoles - que ne le fait l'Europe. Pourtant, l'Afrique offre les perspectives d'un marché considérable, qui s'étendra rapidement.
- 4) L'Union Européenne consacre **des efforts significatifs à l'aide au développement** des pays africains, notamment à travers le Fonds européen de développement (FED), désormais remplacé par le programme « Global Europe », et la Banque européenne d'investissement (BEI); ses apports⁸ s'ajoutent aux aides bilatérales consenties à ces pays⁹ (plus de la moitié de l'APD mondiale vient désormais de l'Europe). Le montant des transferts au titre de l'aide a atteint 66,8 milliards d'euros en 2020 (APD européenne et aides des états membres). Il a permis des progrès importants dans certains pays, mais ceux-ci restent insuffisants pour créer « l'effet de masse » nécessaire à un véritable décollage économique. En outre, les budgets d'aide restent menacés par les conséquences financières des crises successives que les pays développés ont connues (« subprimes », dette, COVID-19...).
- 5) Les **flux de capitaux privés** qu'il s'agisse des transferts des travailleurs immigrés à destination de leur pays d'origine, des investissements de portefeuille ou des investissements directs, ont un rôle déterminant à jouer. Leur montant est important - l'U.E. reste le premier investisseur *en stocks*, mais est dépassée, en flux nouveaux, par la Chine, tandis que la Turquie joue un rôle croissant - mais fluctuant ; par exemple les investissements directs étrangers en Afrique, après avoir dépassé 50 Mds \$ annuels, ont baissé de 10 % en 2019 avant même la crise du COVID¹⁰ ; cette baisse s'est poursuivie en 2020.

⁵ Il n'y aurait actuellement, selon l'OMS (chiffres de septembre 2021), que 60 millions de personnes vaccinées contre le COVID 19 sur l'ensemble du continent africain, soit un taux de 4% seulement en moyenne (contre 61% dans les pays à revenu élevé) , même si des pays comme le Maroc ou Maurice par exemple sont bien plus avancés. Sur les 54 Etats que compte le continent africain, seuls une quinzaine sont parvenus à ce jour à vacciner complètement au moins 10% de leur population.

⁶ Soit 235 Mds € sur un total de 1906, en 2018.

⁷ Le total des exportations africaines, soit 478 Milliards de \$ en 2019, ne représentait que 8% des exportations mondiales. De plus, ce montant a chuté de 19% en 2020 du fait de la crise (chiffres de la CNUCED)

⁸ Trente milliards d'€ sont alloués à l'Afrique subsaharienne, plus une dizaine de milliards d'€ à l'Afrique du nord.

⁹ Selon les rapports du CAD (Comité d'Aide au Développement de l'OCDE), la part des aides multilatérales dans le total se situe entre 30 et 35%, les aides bilatérales fournissant l'essentiel du complément.

¹⁰ Selon le rapport de la CNUCED en date du 16 juin 2020. En outre, une nouvelle baisse de 16% serait intervenue en 2020.

Ils sont complétés par l'intervention de plus en plus marquante du secteur privé dans l'investissement en fonds propres (« private equity ») en Afrique. Des acteurs spécialisés comme la SFI ou PROPARCO, mais aussi de nombreux Fonds de capital-risque, apportent leur contribution. Toutefois les problèmes posés par l'accueil et le traitement des investissements européens en Afrique sont encore loin d'être résolus, malgré les efforts réalisés - notamment dans le cadre de coopérations régionales - pour créer un climat de sécurité juridique et financière.

Malheureusement, les flux sortants de capitaux, notamment les flux illicites, sont particulièrement élevés. La CNUCED les estime à près de 4 % du PIB africain total¹¹ et ces fuites de capitaux neutralisent pratiquement les entrées. La création annoncée de nouvelles monnaies régionales et l'utilisation de monnaies digitales telles que le bitcoin ou le E-yuan joueront sans doute un rôle, difficile à définir à priori, dans le développement futur.

- 6) La **question de la dette** des pays africains, liée au point précédent, risque malheureusement de freiner les développements souhaitables. Malgré les remises de dette importantes consenties notamment dans le cadre du G20 et du Club de Paris, le poids global de la dette publique n'a cessé de progresser depuis 2 décennies, atteignant 1400 milliards de dollars en 2020 contre 650 milliards en 2010 pour l'ensemble du continent africain ; il est donc passé de 40 % à 65 % du PIB en dix ans. En conséquence, la notation de nombre de pays tend à se dégrader, enchérissant le coût des emprunts. De plus, la stratégie chinoise consistant, notamment dans le cadre des « routes de la soie » (one belt, one road), à financer de grands projets par un endettement à taux proche du marché et dépourvu de toute conditionnalité fait courir de sérieux risques à certains pays dont les dépenses ont dépassé les capacités ; des exemples récents en témoignent (cf. le financement des voies ferrées au Kenya et en Éthiopie ou le défaut de paiement de la Zambie en 2020¹²). Les concours chinois à l'ensemble des pays en développement atteindraient 843 Mds de \$ sur les 20 dernières années et l'encours des emprunts chinois dépasse à lui seul 10 % du PIB dans 42 pays africains¹³. La Chine ne participant que très partiellement aux concertations multilatérales sur ce sujet (par exemple celles du Club de Paris), le problème est difficile à cerner et à résoudre.

II. Propositions

- 1) Le **traitement indispensable du problème démographique africain** nécessite un apport de l'Europe sur tous les aspects du dossier : le développement des politiques de planning familial ; la protection maternelle et infantile ; l'éducation prioritaire des filles,

¹¹ Selon le rapport 2020 de la CNUCED (Commission de l'ONU sur le Développement économique) en Afrique publié le 28 septembre 2020, les flux illicites de capitaux sortants auraient atteint 3,7 % du PIB africain soit environ 88 Mds de dollars, montant supérieur à celui des entrées (74 milliards de dollars).

¹² Lourdemment chargée d'une dette dont le poids représentait 40 % de ces recettes fiscales et qui est détenue à la hauteur d'un tiers par la Chine, la Zambie s'est déclarée en défaut de paiement en août 2020.

¹³ Selon un rapport publié le 29 septembre 2021 par l'Université américaine de Virginie. Au cours de la période la plus récente, les concours chinois – principalement à des conditions commerciales – ont atteint 85 Mds de \$ par an, soit le double des sommes versées par les Etats-Unis et les autres grandes puissances. Selon le think tank China Africa Research Initiative le montant des prêts chinois consentis entre 2000 et 2016 à l'Afrique atteindrait même 125 milliards de dollars.

souvent négligée ou retardée pour des raisons pratiques (travail aux champs, travaux domestiques¹⁴) ou culturelles et religieuses ; l'action sociale et sanitaire. Il est nécessaire, plus globalement, que des efforts importants soient faits pour fixer les populations dans leur pays d'origine en favorisant une croissance rapide et de nouveaux emplois.

Cependant, qu'on le veuille ou non, la différence croissante entre des zones de basse pression démographique en Europe et des zones de haute pression en Afrique, s'ajoutant aux écarts considérables de niveaux de vie, rendra incontournable l'accueil de nouveaux migrants en provenance de ce continent, que les pays européens se refusent pourtant de plus en plus à envisager.

Il faut avoir le courage d'envisager frontalement ce problème et de négocier et mettre en place une politique européenne harmonisée en matière de droit d'asile, de regroupement familial et d'immigration économique, avec par exemple la mise en place de quotas d'accueil pour les professions qui ont le plus de mal à recruter en Europe. Bien entendu, cette politique d'ouverture aux migrations – qui doit être complétée par un réseau d'accords avec les pays d'origine et de transit - est indissociable d'une politique forte de formation et d'acculturation de ces populations migrantes.

- 2) **Le traitement de la crise sanitaire liée au COVID-19 nécessite une intensification de la fourniture de vaccins** aux pays africains, soit sous forme de dons (déjà opérés par l'U.E. à travers le programme COVAX¹⁵ et par certains pays, ou financés par « The Initiative for Vaccine Research » ou par le « GAVI¹⁶ »), soit à prix coûtant. La question de la fourniture aux plus avancés des pays du continent - comme l'Afrique du Sud, le Sénégal, le Rwanda ou les pays du Maghreb - des technologies leur permettant de produire les vaccins et les traitements sur place est un enjeu essentiel¹⁷. Tout en conservant la légitime protection de la propriété intellectuelle dans les pays développés, il nous paraît indispensable de permettre cet accès, déjà prévu dans des protocoles de l'OMS. Il paraît aussi nécessaire de mieux soutenir la recherche dans ces pays, y compris à partir de ressources animales ou végétales locales.
- 3) L'Afrique pourrait devenir un élément de la chaîne de valeur de l'économie européenne, comme l'Europe de l'Est l'a été pour l'Allemagne, grâce à sa jeunesse, à l'élargissement des classes moyennes et au dynamisme d'un certain nombre de ses pays ; cf. les exemples de l'Éthiopie, de la Côte d'Ivoire ou du Kenya. La part de l'Afrique dans le total des exportations devrait atteindre 20%, soit 4% du PIB européen, d'ici 2050. Allant au-delà, **l'Afrique pourrait devenir un véritable partenaire de l'économie européenne dans le cadre d'accords d'échange et de coopération élargie**¹⁸. Le Plan de relance européen de 2020 (European Recovery Plan) inclut cette perspective,

¹⁴ Notamment aller chercher l'eau.

¹⁵ Ce programme, ralenti par des problèmes de fabrication en Inde et aux Etats-Unis, devait fournir 2 milliards de doses de vaccin aux pays du Sud en 2021, mais il n'a pu en livrer que 311 millions sur les 9 premiers mois.

¹⁶ Le « GAVI » est un partenariat comprenant notamment la fondation Gates, la Banque mondiale, l'OMS et les fabricants de vaccin, grâce auquel 822 millions d'enfants (dont la moitié en Afrique) ont été vaccinés dans le monde au cours des deux dernières décennies.

¹⁷ Un premier projet vient d'être annoncé en Afrique du Sud : ce pays accueillera une plate-forme de transfert de technologie de vaccins à ARN messenger anti-COVID près du Cap (société Afrigen).

¹⁸ On notera que le premier déplacement hors d'Europe de la nouvelle présidente de la Commission Européenne, Ursula von der Leyen, a été consacré à l'Afrique, et que le terme de « partenariat » a été ajouté à la dénomination de la Direction Générale du développement. De nombreux partenariats sont en cours de définition, sur la santé, le numérique, les accords régionaux...

notamment dans le domaine de la santé, de l'énergie, des transports et des activités numériques, allant jusqu'à une véritable coopération industrielle globale.

Nous recommandons dans cette optique la négociation d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et les pays de l'Union africaine, sur le modèle des accords déjà conclus avec le Canada ou l'Amérique latine. En outre, un travail commun important doit être fait sur les *normes* des produits échangés. La coopération devrait également être étendue au développement de marchés de capitaux et de bourses locales et au soutien aux accords régionaux intra-africains.

- 4) **L'APD européenne doit être réorientée** de façon plus marquée vers le continent africain, pour les raisons évoquées ci-dessus, en y associant la société civile et une opinion publique souvent très mal informée. Les accords ACP¹⁹ (accords « post-Cotonou » succédant aux accords de Lomé puis de Cotonou), le nouveau protocole africain et l'accord de voisinage avec les pays du Maghreb offrent une base juridique. Il serait souhaitable de fixer un objectif commun qui pourrait être par exemple de consacrer à l'Afrique plus de la moitié de l'effort total d'aide au développement tant multilatérale qu'unilatérale, en combinant les différents instruments (dons, prêts aidés, « blending », prêts garantis aux conditions du marché). L'attribution directe aux pays en développement – sans doute en partie par le canal d'institution régionales ou multilatérales (y compris éventuellement des banques nationales de développement comme l'AFD) - d'une part substantielle²⁰ de l'allocation de 650 milliards de DTS²¹ qui vient d'être décidée par le FMI pourrait contribuer à la progression nécessaire des soutiens.

Il reste important de conditionner ces aides aux efforts de bonne gouvernance des pays concernés. Sur ce point il nous paraît très souhaitable de négocier un accord avec la Chine pour qu'elle consente à faire respecter elle aussi un minimum de règles du jeu internationalement admises.

- 5) **Il est crucial d'inciter les flux de capitaux à se diriger plus largement vers l'Afrique.** L'approche « Team Europe » prévoit de consentir des garantis conjointes d'investissement pour encourager ces transferts. A cet égard, la négociation d'accords euro-africains sur la protection des investissements serait une contribution très utile, de même que le soutien aux coopérations régionales pour sécuriser les capitaux sur les plans juridique et financier. La stabilité des règles de droit et fiscales dans les pays d'accueil est en effet essentielle pour attirer les investisseurs
- 6) Pour faciliter le développement des entreprises et du secteur privé, **un effort considérable doit être fait dans le domaine de l'enseignement supérieur et des formations techniques et professionnalisantes**, en particulier sur l'ingénierie, la médecine/biologie et les technologies numériques. Il doit reposer tant sur les capacités locales – ce qui suppose une réorientation des budgets publics, dont ces formations sont souvent le parent pauvre, et un soutien à l'enseignement privé - que sur l'aide au développement et sur l'accueil en Europe d'étudiants africains, dans les établissements privés comme publics, sur la base d'un système de bourses au mérite. L'aide européenne

¹⁹ Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

²⁰ A défaut d'une décision de réorientation, l'attribution des DTS émis en proportion des quotas de chaque pays, selon la règle en vigueur, ne laisserait que 23 Mds de DTS aux pays africains.

²¹ DTS : droits de tirage spéciaux, d'une valeur unitaire d'environ 1,2\$; FMI : Fonds Monétaire International

devrait par exemple favoriser un réseau de coopération entre les établissements d'enseignement supérieur européens et africains.

- 7) **En ce qui concerne la dette, une conférence internationale devrait être réunie** pour examiner la situation de l'ensemble des pays du continent africain et fixer des objectifs en matière de taux d'endettement ainsi que des conditions financières de cette dette. Ces objectifs pourraient ensuite être déclinés dans le cadre des clubs de créanciers (Club de Paris, Club de Londres...), en liaison avec le FMI et la Banque Mondiale. Il est crucial, là encore, **d'associer la Chine** à cette opération d'ensemble, qui doit éviter une vision parcellaire et fragmentée de ce qui est pour les pays endettés un seul et même problème.