

## Sommet UE-UA : une nouvelle approche de la relation Afrique-Europe ?

Les 17 et 18 février, Bruxelles accueillera les chefs d'États africains et européens dans le cadre du 6<sup>e</sup> sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine. Très attendu – il était initialement prévu en octobre 2020 avant d'être repoussé en raison de la crise du Covid-19 – ce sommet intervient dans un contexte pour le moins mouvementé des deux côtés de la Méditerranée. L'Afrique, dont les *leaders* se sont réunis les 5 et 6 février à Addis-Abeba, est confrontée ces derniers mois à la résurgence de coups d'État (ou tentatives) et au retour en force des militaires au pouvoir, en particulier en Afrique de l'Ouest ; tandis que l'Europe fait face à une crise à la frontière ukrainienne avec la Russie, qui met en péril sa sécurité. Qu'attendre de ce sommet ? Quels en sont les principaux enjeux ? Malgré les attentes, il est peu probable que ce sommet débouche sur un changement de cap immédiat pour le partenariat. **Cependant, la nouvelle stratégie que propose l'UE vis-à-vis de ses partenaires africains pourrait faire évoluer le partenariat dans les années à venir.**

### La relation avec l'Afrique, une priorité pour l'UE

Malgré ce contexte davantage propice à un repli sur les considérations internes en Europe comme en Afrique, la relation avec le continent voisin constitue une priorité pour l'Union européenne. Les chiffres le prouvent : l'UE et ses 27 États membres fournissent ensemble 65 milliards d'euros par an d'aide publique au développement à l'Afrique et les échanges commerciaux entre les deux continents s'élèvent à 225 milliards d'euros par an. Si le mouvement avait été initié sous son prédécesseur, Jean-Claude Juncker, et son projet d'Alliance Afrique-Europe annoncé lors de son discours sur l'état de l'Union de 2018, l'Afrique trouve également toute sa place dans le projet de Commission « géopolitique » voulue par Ursula von der Leyen. En témoigne le choix d'Addis-Abeba, où se trouve le siège de l'Union africaine, pour son premier voyage hors d'Europe, une semaine après son entrée en fonction. Elle y était d'ailleurs de retour à peine deux mois plus tard, accompagnée de 20 commissaires sur 27 et du représentant de l'UE pour les Affaires extérieures, Josep Borrell. L'Afrique est par ailleurs le seul partenaire cité dans la lettre de mission de la Commissaire aux partenariats internationaux, Jutta Urpilainen.

**Depuis deux ans, l'UE a développé un éventail d'outils susceptibles d'améliorer la relation entre les deux continents.** Le 9 mars 2020, la Commission publiait la communication « Vers une stratégie globale avec l'Afrique » qui pose les bases de la stratégie européenne pour l'Afrique. Vingt mois plus tard, la Présidente Von der Leyen annonçait le lancement du *Global Gateway*, nouvelle stratégie de connectivité pour l'UE dans le monde, donnant de la substance aux ambitions européennes en organisant le financement de projets d'infrastructure en Afrique. La nouvelle stratégie commerciale de l'UE et la Boussole stratégique, sorte de livre blanc visant à définir les grandes orientations de la sécurité et de la défense pour l'Union jusqu'en 2030, contribuent également à affirmer la position de l'Europe dans le monde, et notamment vis-à-vis de l'Afrique. Au-delà de ces stratégies, le large éventail d'instruments financiers européens est désormais regroupé dans un seul et unique instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI), adopté le 9 juin 2021. Enfin, la nouvelle approche « Équipe Europe », qui réunit la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), mais également les États membres ainsi que leurs agences de développement et leurs institutions financières en faveur du développement, constitue un atout de taille. L'objectif de cette nouvelle approche est de rendre plus visible et de communiquer plus clairement sur les ambitions et les initiatives menées par l'UE.

Plusieurs facteurs font de l'Afrique un partenaire naturel pour l'UE, au premier rang desquels le « *destin commun* » qui unit les deux continents voisins. Paix et sécurité, migration, changement climatique, transition numérique, crise du multilatéralisme, sont autant de défis communs auxquels sont confrontés les deux continents. L'Afrique constitue par ailleurs un indispensable relais de croissance pour l'Europe.

Sur le plan géostratégique, le continent africain est particulièrement important pour l'Europe d'autant plus que son ambition de construire un « cercle de pays amis » (« *ring of friends* ») du Caucase au Sahara, à travers sa Politique de voisinage lancée en 2003, s'est finalement soldée par un échec : un « cercle de feu » (« *ring of fire* ») selon les mots de 2015 de l'ancien Premier ministre suédois Carl Bildt, décrivant les tentatives infructueuses de stabilisation et de démocratisation des pays voisins de l'UE. Par ailleurs, les crises politiques et sécuritaires que connaît aujourd'hui le continent – en Ethiopie, au Mozambique, au Soudan, au Mali, au Burkina Faso, en Guinée – exercent une pression sur les Européens, dont ils ne peuvent se détourner. Lors d'un entretien bilatéral avec les ministres des Affaires étrangères du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad, le Haut représentant Josep Borrell a indiqué que l'UE souhaitait rester engagée dans la région, même si « *pas à n'importe quel prix* ».

**Au-delà des institutions européennes, on observe depuis plusieurs années un intérêt croissant des États membres pour leur voisin africain.** C'est bien sûr le cas de partenaires historiques comme l'Italie et l'Espagne, mais également de l'Allemagne, par exemple, qui a opéré un véritable « tournant africain » sous l'impulsion d'Angela Merkel, avec les projets de « plan Marshall avec l'Afrique » et de « *Compact with Africa* », lancés en 2017. D'autres États membres, encouragés notamment par la question migratoire, témoignent d'un intérêt pour l'Afrique : environ 10 parmi les 27 disposent aujourd'hui d'une stratégie Afrique autonome tandis que d'autres sont également en train d'en développer une. La France n'est pas pour rien dans cet intérêt croissant : elle a fait preuve depuis une dizaine d'années de beaucoup de pédagogie envers ses partenaires européens sur l'importance du continent africain pour l'UE. Tous les États membres seront d'ailleurs présents au sommet.

## L'Afrique au cœur de la compétition géopolitique

L'Afrique est d'autant plus attractive aux yeux des Européens ces dernières années qu'elle l'est également pour de nombreuses autres puissances. **Si l'Europe, et en particulier les anciennes puissances coloniales, bénéficiait d'une certaine « exclusivité » sur le continent voisin, ce n'est plus le cas depuis une quinzaine d'années :** les États africains ont désormais le choix dans les partenariats qu'ils souhaitent nouer avec des puissances étrangères. C'est le cas de la Chine, dont le 8<sup>e</sup> Forum de coopération avec l'Afrique depuis 2000 s'est tenu à Dakar en novembre 2021, qui investit massivement sur le continent (2,96 milliards de dollars en 2020, soit une augmentation de 9,5 % par rapport à 2019).

La Russie a également opéré un retour sur le continent après 30 ans de désengagement à la suite de la dislocation de l'Union soviétique. Elle a organisé son premier sommet Russie-Afrique à Sotchi en 2019 et un second est prévu pour 2022. La présence russe est tout particulièrement militaire, notamment à travers la société de sécurité privée Wagner, dirigée par un proche de Vladimir Poutine. Elle démarre au Soudan en 2017, puis s'étend à la République centrafricaine voisine en 2018, s'installe en Libye en 2019, au Mozambique la même année (avant de s'en retirer quelques mois plus tard), et rejoint le Mali en 2021, où plus de 600 hommes armés russophones sont aujourd'hui installés. Sur le plan économique, le bilan est plus mitigé : les échanges commerciaux étaient d'environ 20 milliards de dollars en 2021 et les investissements russes représentent moins de 1 % des investissements étrangers sur le continent. Autres pays témoignant d'un intérêt croissant pour l'Afrique : la Turquie, dont le Président Erdogan a effectué sa quinzième tournée sur le continent en tant que Premier ministre puis chef d'État et a organisé le 3<sup>e</sup> sommet Turquie-Afrique depuis 2008, en décembre 2021 ; Israël, sous l'impulsion de Benyamin Netanyahu ; et les pays du Golfe, Émirats arabes unis en tête.

## Le partenariat Union africaine-Union européenne, une priorité pour la France

Paris, qui détient actuellement la présidence française du Conseil de l'UE, peut faire bénéficier à l'Union et aux autres États membres de sa connaissance du continent. En octobre 2021 s'est tenu à Montpellier le 28<sup>e</sup> sommet Afrique-France depuis 1973. Le sommet UE-UA coïncide avec une ambition française, affichée par le Président Macron, de développer le volet européen de la relation avec l'Afrique – outre les liens que la France souhaite continuer à entretenir avec le continent. Dès son discours fondateur prononcé à Ouagadougou en novembre 2017, le Président français insistait sur ce point : « *ce n'est pas simplement un dialogue franco-africain que nous devons reconstruire ensemble, mais bien un projet entre nos deux continents, une relation nouvelle, repensée à la bonne échelle, où l'Union européenne saura parler et construire avec l'Union africaine et avec l'Afrique tout entière* ». Si elle est en difficulté aujourd'hui, c'est bien cette ambition qui a motivé la création de la *Task Force Takuba* qui regroupe des forces européennes au Sahel, intégrées au commandement de l'opération Barkhane menée par la France. La Boussole stratégique, qui devrait être entérinée en mars, sera également l'occasion d'acter cette priorité sahélienne pour la sécurité de l'Europe, pour éviter que la France ne se retrouve à nouveau « seule dans le désert ».

**La France souhaite faire du sommet un point fort de sa présidence du Conseil de l'UE.** Il s'agit d'ailleurs du seul sommet organisé pendant la présidence française en présence de pays tiers à l'UE. Hasard heureux du calendrier : c'est le Président du Sénégal, Macky Sall, proche d'Emmanuel Macron (et de Charles Michel), qui assume la présidence tournante de l'Union africaine cette année. La proximité historique entre la France et le Sénégal (et entre les deux présidents), ainsi que les liens que le Président Macron a su nouer avec son homologue rwandais, Paul Kagamé, indispensable leader panafricain, sont autant d'atouts à mettre au profit de l'organisation de ce sommet, pour laquelle la France tient un rôle important. Après une réunion à Bruxelles en décembre, Emmanuel Macron s'est d'ailleurs entretenu avec Macky Sall et Paul Kagamé pour poursuivre la préparation du sommet en comité plus restreint.

## Une relation Afrique-Europe confrontée à plusieurs défis

Si l'UE et l'UA sont des partenaires historiques, leur relation n'en demeure pas moins sujette à des tensions et incompréhensions.

La difficulté d'une telle coopération réside d'abord dans la nature même de ces deux acteurs. L'UA, au même titre que l'UE, est une organisation internationale et non un pays, comme les leaders africains n'ont de cesse de le répéter. En proie non seulement aux divisions ethniques, religieuses, géographiques ou encore culturelles, l'Afrique est un territoire morcelé sur le plan commercial. Malgré des tentatives encourageantes telles que la Zone de libre-échange continentale (ZLECA), celles-ci ne sont encore qu'à un stade initial et sont souvent victimes de l'approche « à la carte » des dirigeants qui entrent et sortent à leur guise des organisations régionales africaines. À l'instar de l'UE, les divisions internes de l'UA peuvent la fragiliser sur la scène internationale et ainsi perturber l'organisation du sommet UE-UA. En effet, il semblerait que l'agenda de l'UA au niveau continental se distingue de plus en plus de celui des États membres qui la composent. En témoignent les négociations de post-Cotonou qui ont mis en évidence le désir des fonctionnaires de l'UA de représenter le continent vis-à-vis des négociateurs européens. Une initiative rapidement freinée par les chefs d'État africains.

**Chaque chef d'État africain composant avec son propre agenda national, il apparaît alors difficile pour l'UA de parler d'une seule voix.** Cette situation n'est évidemment pas sans rappeler le fonctionnement de l'UE elle-même, qui a parfois suscité quelques vives réactions de la part de ses interlocuteurs sur la scène internationale. On se souvient par exemple de la boutade désormais culte de l'ancien Secrétaire d'État des États-Unis, Henry Kissinger, « *l'Europe, quel numéro de téléphone ?* ».

Le manque de vision à l'échelle continentale des membres de l'UA peut être un frein au développement de projets d'infrastructures en partenariat avec l'UE, qui revêtent une dimension continentale et non simplement nationale. Or, les pays membres de l'UA n'inscrivent pas encore assez leurs revendications dans une réflexion pleinement continentale. Une cartographie détaillée, menée par les autorités africaines, permettrait de coupler d'importants investissements dans les infrastructures portuaires et ferroviaires (notamment financés par le *Global Gateway*) avec différents pôles industriels intégrés dans les chaînes de valeur manufacturières.

**Un deuxième axe problématique de la relation UE-UA est que l'Afrique n'est pas une priorité pour tous les États membres de l'UE.** Les pays dont la position géographique ou l'histoire sont les plus liées au continent africain restent à l'écoute de celui-ci et suivent son actualité. C'est par exemple le cas des pays directement concernés par les flux migratoires en provenance de la rive sud de la Méditerranée, mais également des États membres qui ont un passé colonial et qui continuent d'entretenir des liens économiques profonds avec certains pays africains. À l'opposé, on trouve des pays membres de l'UE qui, par leur proximité avec la Russie, regardent plus à l'Est qu'au Sud. C'est le cas de la Finlande et des pays baltes. Toutefois, certains pays tournés vers la Russie, tels que la Pologne, développent progressivement un intérêt pour l'Afrique. Celui-ci constitue une réponse à l'influence russe croissante dans la région, en particulier dans certains conflits armés.

Par ailleurs, le contexte n'est pas propice à un intérêt des citoyens européens pour cette question : la crise actuelle entre l'Ukraine et la Russie accapare l'attention publique. De manière générale, les principales préoccupations des citoyens européens et de leurs représentants portent sur les questions de santé ou de la relance post-pandémie. Les autorités et la population françaises ne font pas exception, *a fortiori* à l'approche de l'élection présidentielle : le sujet n'est pas au cœur des programmes des candidats.

S'agissant désormais du fond des discussions qu'entretiennent l'UE et l'UA actuellement, les points de divergence ne manquent pas. **Certains leaders africains parlent même d'un véritable « dialogue de sourds ».** Il existe des craintes que la volonté affichée de l'UE de nouer un partenariat « d'égal à égal », sur de nouvelles bases, ne reste qu'une simple déclaration d'intentions. Un scénario qui n'est pas à écarter, surtout si ce sommet s'inscrit dans la continuité des précédents, malgré la forte volonté européenne d'opérer une rupture en engageant des actions concrètes.

Ce décalage est particulièrement criant dans la définition commune des priorités. L'agenda européen pour la digitalisation du continent africain est perçu par les leaders du continent comme témoignant d'un manque de compréhension de la réalité du terrain. La digitalisation est un enjeu majeur pour les PME africaines, pour la créativité de start-ups et pour la création d'emplois, sans compter ses effets positifs dans le domaine de la santé. De nombreux acteurs demandent l'accès aux technologies satellitaires et l'installation de câble sous-marin de télécommunications. Cependant, il existe un enjeu d'accès : en Afrique subsaharienne, seule une personne sur cinq a accès à l'électricité et si la tendance actuelle se poursuit, moins de 40 % des pays africains atteindront l'accès universel à l'électricité d'ici 2050. Bien que les réalités puissent être radicalement différentes d'un pays africain à l'autre, promouvoir la digitalisation d'un continent dont une grande partie des foyers n'a pas accès à l'électricité peut témoigner d'un manque de réalisme.

La question climatique est également un sujet délicat. La transition verte et énergétique promue par l'UE sur un continent responsable d'environ 2 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> liées à l'énergie suscite l'incompréhension. Là où les Européens considèrent le gaz comme une énergie de transition ayant vocation à diminuer radicalement dans les prochaines décennies, les Africains le voient comme une source d'énergie stable nécessaire au développement économique du continent. La décision de 20 pays et 5 banques publiques de mettre un terme, à partir de fin 2022, à leurs investissements publics dans le pétrole, le gaz et le charbon à l'international est source d'incompréhension et d'inquiétude côté africain. Nombreux sont les acteurs africains reprochant aux Européens de ne pas être sensibles au besoin d'allier les énergies renouvelables à l'exploitation du gaz, une ressource plus fiable et moins polluante que le charbon et le fuel, pour répondre à la diversité des besoins du continent. De plus, l'Afrique est la région où la production de gaz connaît la croissance la plus rapide, avec un taux de croissance moyen de 5,6 % par an.

Enfin, la pandémie de Covid-19 n'est pas sans conséquences sur la relation. Bien qu'il s'agisse d'un facteur récent, la crise sanitaire a fait évoluer les priorités de nombreux acteurs, modifiant ainsi les équilibres et les possibilités d'évolution de la relation. Ainsi, la question des vaccins, que le Président sénégalais Macky Sall définit comme un traumatisme pour les Africains, témoigne aussi de ce dialogue de sourds entre continents. Alors que l'UE et la Chine se sont livrées à une compétition sur le nombre de doses envoyées au continent – largement remportée par les premiers malgré les apparences (140 millions, et 700 d'ici à la fin de l'année, contre 35 millions pour Pékin) –, les Africains ont pour objectif que celles-ci soient produites sur le continent, et effectivement distribuées à la population. L'Europe a commencé à s'emparer de cet enjeu en participant à une initiative accompagnant la création de centres de production de vaccins en Afrique du Sud, au Sénégal (via l'Institut Pasteur de Dakar) et au Rwanda notamment.

## Qu'attendre de ce sommet ?

**Ces difficultés, à la fois structurelles et conjoncturelles, dans la relation appellent au réalisme quant aux attentes à avoir de ce sommet.** Sur le plan logistique, le fait que l'UA n'ait confirmé qu'au mois de décembre les dates des 17 et 18 février proposées par les Européens au mois d'octobre témoigne d'un certain manque d'engouement. Cela a provoqué un retard dans le calendrier : la rédaction et la négociation des conclusions du sommet se sont déroulées contre la montre. Autre élément contraignant, la situation sanitaire : si le sommet se tiendra en présentiel – Emmanuel Macron a insisté pour que ce soit le cas –, les mesures sanitaires devront être respectées, ce qui ne favorise pas les liens humains entre les différents leaders, cruciaux dans ce type de manifestations. Par ailleurs, le sommet risque d'être évincé par l'actualité de la remise en cause de la présence européenne (*Task Force Takuba*) au Mali, notamment après que la junte ait demandé au Danemark de retirer ses troupes. Une annonce européenne sur ce sujet est attendue quelques heures avant le début du sommet. Sans compter sur un éventuel événement majeur dans la crise ukrainienne, qui aurait pour effet de faire passer le sommet, au mieux, au second plan.

Sur la forme, sept tables rondes réunissant les chefs d'État se tiendront pendant les deux jours, dont une sur les financements, co-pilotée par Emmanuel Macron, Mario Draghi et Macky Sall. Sur le fond, l'objectif annoncé est de lancer les discussions autour des investissements Afrique-Europe à la hauteur des défis mondiaux tels que le changement climatique et la crise sanitaire actuelle. C'est un point majeur car c'est justement sur ce plan que le sommet peut constituer une avancée, sans en attendre un renouvellement profond et immédiat du partenariat. **L'UE pourra faire valoir les outils sur lesquels elle a travaillé ces deux dernières années : ses nouvelles stratégies, son nouvel instrument et sa nouvelle approche.** La « *stratégie globale avec l'Afrique* » propose des lignes conductrices pour ce partenariat, le *Global Gateway* permet le financement d'infrastructures, tandis que l'IVCDI clarifie et harmonise les instruments financiers à destinations des partenaires africains. Ces éléments, associés à la nouvelle approche « Équipe Europe », permettent à l'Europe de se rendre plus visible et de communiquer plus clairement sur ses ambitions et les initiatives qu'elle mène et qu'elle propose. Reste à voir comment les Européens sauront mettre en valeur ces trois atouts dans leur collaboration avec l'Afrique.

S'agissant du lancement de projets communs concrets pour véritablement acter une nouvelle page de la relation, cela devrait se faire dans le cadre de comités de suivi des engagements du sommet, qui rendront compte de leurs avancées chaque année lors de la réunion ministérielle UE-UA.

## Remerciements

Les auteures remercient tout particulièrement Alain Le Roy et Georgina Wright pour leur soutien tout au long du travail. Elles remercient également Carla Iturrioz Rubio, Anissa Nabi et Gwendoline de Boé de l'Institut Montaigne, qui les ont assistées dans la recherche et l'écriture de cette note. Enfin, elles remercient l'ensemble des personnes ayant contribué à ces réflexions.

## Auteurs

---



**Mahaut de Fougères**  
Responsable du programme  
Politique internationale



**Cécilia Vidotto Labastie**  
Chargée de mission  
Programme Europe

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité  
en vous abonnant à notre newsletter sur :  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)