

LES ENTRETIENS EUROPARTENAIRES

Entretien d'Europarténaires

UE-Afrique : Vers un nouveau partenariat ?

*Lundi 26 novembre 2018
Maison de l'Europe
29 Avenue de Villiers, Paris 17^e*

avec

Hervé Berville

*Député à l'Assemblée nationale
Auteur du Rapport parlementaire sur la modernisation
de la politique partenariale de développement*

Compte rendu

Elisabeth Guigou ouvre cet Entretien en rappelant les discours prononcés l'année dernière par le Président Emmanuel Macron à Ouagadougou et à Abidjan, dans lesquels il a annoncé une nouvelle vision stratégique de la France vers l'Afrique, tout en essayant d'entraîner avec lui les Européens. Emmanuel Macron a ainsi voulu tourner le dos à tout ce qui pouvait rester encore de la Françafrique, en indiquant clairement qu'il souhaitait établir un partenariat d'égal à égal avec l'Afrique. Cette position a été rejointe par la Commission européenne, Jean-Claude Juncker s'étant notamment exprimé à ce propos dans son discours sur l'état de l'Union, en insistant sur l'importance de développer les investissements privés.

En effet, face à une démographie très dynamique sur le continent africain, les offres et opportunités d'emploi sont largement insuffisantes pour répondre aux attentes de 400 millions de jeunes chaque année. Voici un premier défi que partagent l'Europe et l'Afrique. Mais il existe bien d'autres défis communs à affronter, comme l'exprime **Elisabeth Guigou**, tels que le développement, le climat, les migrations, la sécurité, etc. Une nouvelle approche vis-à-vis de l'Afrique est nécessaire et c'est ce qu'a défendu le député **Hervé Berville** dans son rapport au travers de diverses propositions.

I. Propos liminaire :

Hervé Berville entame son propos en annonçant qu'un nouveau partenariat avec l'Afrique est un sujet non seulement passionnant, mais aussi déterminant pour l'avenir de la France et de l'Europe. Ce rapport qui lui a été confié vise à réfléchir à une nouvelle grammaire, à de nouvelles modalités

d'action pour aborder la relation avec le continent africain ainsi qu'à concrétiser les discours en miroir du Président de la République à Ouagadougou et à la Sorbonne adressés à la jeunesse africaine et européenne. La modernisation de la politique partenariale de développement doit être approchée de manière multidimensionnelle, de son aspect politique et stratégique à la relation avec les entreprises et les citoyens. Créer une politique durable nécessite de faire preuve de pédagogie, d'aller à la rencontre des citoyens pour leur montrer que la relation avec l'Afrique est déterminante pour notre avenir.

Face à un monde qui s'accélère, des changements qui s'opèrent un peu partout, nous sommes obligés de redéfinir notre relation avec l'Afrique, en inscrivant l'Europe dans cette dynamique. En effet, **Hervé Berville** rappelle que ces dernières années ont été marquées par le Brexit et un unilatéralisme américain plus affirmé. Dans un tel contexte, l'Europe a été amenée à se constituer en une Europe puissance, non plus seulement au niveau normatif, mais également militaire, politique, économique, impliquant par conséquent ce partenariat avec l'Afrique. Par ailleurs, face aux ambitions des grandes puissances, les États-Unis et la Chine, qui s'affirment fortement sur le continent africain avec de nombreux investissements, l'Europe doit s'interroger sur son rôle, sa place. Plus encore, elle doit se doter des moyens nécessaires pour être à la hauteur et rivaliser. Enfin, nous pouvons constater une tendance à la régionalisation du monde dans un contexte où le multilatéralisme est décrié. Cela s'observe très bien en Asie du Sud-est ou en Amérique latine. L'Europe devrait à son tour plus fortement régionaliser sa politique, vers plus d'intégration, pourtant elle se trouve actuellement dans un processus inverse.

Dans ce contexte international, **Hervé Berville** affirme qu'il est nécessaire de montrer à l'Afrique qu'elle n'est pas la « cinquième roue du carrosse », mais bien un partenaire de premier plan, avec une histoire commune, une proximité géographique, et des défis partagés. Dans une ou deux décennies, nous ne pourrons plus imaginer faire sans l'Afrique. Certains pays africains pèsent déjà de plus en plus dans les équilibres mondiaux. Nous serions dès lors peu visionnaires de ne pas profiter de ce moment historique pour accélérer cette relation. Il faut prendre conscience des changements qui ont eu lieu en Afrique, avec la transition démographique et l'intégration régionale qui engendrent de nouveaux besoins en termes d'éducation, d'innovation, d'accompagnement des TPE et PME. À cela, nous devons être capables d'apporter des réponses adéquates à l'échelle européenne. **Hervé Berville** donne l'exemple de la protection sociale, domaine dans lequel il ne s'agit plus d'aller dans des pays africains pour créer des hôpitaux et former des médecins, mais plutôt aller travailler avec les pouvoirs nationaux ou locaux pour projeter de l'expertise. Le principal enjeu est d'être en capacité de sortir des cadres traditionnels, vers une plus grande mobilisation des acteurs qui s'affirment de plus en plus, à commencer par la diaspora. Il faut parvenir, dans notre politique de partenariat et d'investissements, à s'appuyer sur les compétences qu'a la diaspora pour tisser des liens plus forts, pour projeter des formes d'expertise. Cette démarche constitue l'une des propositions du rapport avec la création d'un programme dédié.

Il existe une conscience au sein de la classe politique qu'il faut aller vers quelque chose de nouveau, vers une approche intégrée. En effet, **Hervé Berville** constate qu'il n'y a pas, au niveau de l'UE, une vision politique intégrale de l'Afrique alors qu'elle existe pour les autres continents. L'Afrique a été découpée par catégories d'action, et ce manque de vision multidimensionnelle engendre un manque d'impulsion politique. C'est pourquoi le député propose la création d'un commissaire dédié pour la relation UE-Afrique qui serait chargé de coordonner le tout, et symboliserait l'importance

de ce partenariat. Le corollaire de cela serait la fusion d'un certain nombre d'instruments et le rapprochement de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Il sera également opportun de profiter de la renégociation post-Cotonou pour intégrer les objectifs de développement durable et avoir cette vision multidimensionnelle, comme le demandent plusieurs dirigeants africains. L'objectif est d'aller vers un vrai dialogue politique.

Dans cette perspective, **Hervé Berville** affirme qu'il faut sortir de cette vision asymétrique d'aide aujourd'hui mal perçue par la majorité des jeunes Africains. La nouvelle réalité est que nous sommes dans une relation partenariale, qui doit donc être plus symétrique, avec une responsabilité partagée et des outils différents. Le député prône une nouvelle politique de partenariat et d'investissements, laquelle sortirait de ce schéma traditionnel où l'État français finance des États africains, pour aller vers une logique où l'argent public devrait permettre d'encourager les investissements privés. Ces acteurs privés émergents, les TPE, PME et autres fonds de pension, se disent prêts à investir sur le continent africain. Ils sont toutefois freinés par le risque, et c'est justement là où l'argent public pourrait jouer un rôle de garantie. Ainsi, il ne faut plus voir cette relation seulement à l'aune des investissements publics, mais y intégrer plus fortement les investissements privés, en hissant notamment Proparco (Promotion et Participation pour la Coopération économique) à un niveau plus élevé - comme le font déjà la Chine et les États-Unis. Le Président de la République a accepté la proposition de donner plus de moyens financiers aux ambassadeurs, qui sont les acteurs les plus à même de sentir les initiatives à petite échelle qui peuvent être financées très rapidement et concrètement. La nécessité de désintermédier cette relation implique aussi d'aller au plus près du terrain, financer des acteurs sur le terrain, et pas seulement reposer sur des investissements issus de grosses institutions financières.

Parmi ces investissements, **Hervé Berville** estime que 90 % d'entre eux doivent être dédiés à des actions centrées sur la jeunesse ou portées par la jeunesse, afin de ne pas manquer notre cible. Si nous continuons à obstruer cette politique de partenariat et d'investissements, les TPE et PME, le secteur informel, les jeunes, les femmes, nous ne pourrions répondre aux défis migratoires, de transition démographique, de formalisation des entreprises, d'appui sur le secteur privé qui est le moteur de la croissance d'un certain nombre de pays africains. Les solutions se trouvent dans la jeunesse et le secteur privé, c'est là où les Européens sauront se montrer les plus pertinents et compétitifs. Et c'est ainsi que pourra se créer un partenariat à la hauteur des enjeux et défis actuels.

En termes d'acceptation, la loi de programmation et d'orientation qui sera discutée en Conseil des ministres en mars 2019 sera l'occasion de revoir le pilotage politique dans ce domaine. Sur les trente-six propositions du rapport présenté par le député, 80 % ont été reprises, ce qui devrait permettre d'enclencher cette modernisation de la relation partenariale. Au sein de l'Assemblée nationale, **Hervé Berville** dit avoir observé une mobilisation de la part d'un certain nombre de députés engagés en faveur d'une politique plus forte et mieux évaluée avec les partenaires-

Hervé Berville conclut son propos liminaire avec l'annonce du lancement du Tour de France du développement le 1^{er} décembre, qui sera l'occasion d'avoir des réunions publiques avec les acteurs de la société civile, un dialogue citoyen, afin de faire infuser l'idée que l'Europe et l'Afrique ont un

destin lié. Certains ont dit que le Brexit était la fin de décennies de mariage sans amour avec l'UE. **Hervé Berville** estime qu'il y a un amour entre l'Europe et l'Afrique qu'il est temps d'officialiser.

II. Discussion entre le public et l'intervenant :

Jean-Noël Jeanneney interroge tout d'abord l'intervenant sur la question de l'évaluation de la future politique partenariale. **Hervé Berville** reconnaît qu'il ne peut y avoir de politique pertinente sans des dispositifs d'évaluation ambitieux et à la hauteur des enjeux et des moyens financiers. Évaluer, c'est l'occasion de faire un bilan et de tracer des perspectives en corrigeant, améliorant et transmettant ce qu'on a appris. Il propose ainsi la création d'une commission indépendante d'évaluation, qui mènerait des évaluations en suivant une feuille de route annuelle tracée avec les ministères, mais aussi avec les ONG et les entreprises. Des évaluations objectivées permettent d'avoir un vrai dialogue entre acteurs concernés. Cela doit être systématisé et diffusé en toute transparence, tout en ayant l'humilité de reconnaître que des échecs peuvent se produire. Le fait d'évaluer permet, selon les résultats, d'élargir un projet à plus grande échelle avec plus d'assurance.

À une seconde question de **Jean-Noël Jeanneney** sur l'inclusion de l'écologie dans cette relation avec l'Afrique, **Hervé Berville** admet que l'une des propositions rejetées de son rapport concerne justement l'inclusion du ministère de la transition écologique dans le conseil d'administration de l'AFD, alors que les sujets environnementaux sont quotidiens et très prégnants en Afrique. Il faudra donc trouver un autre moyen d'intégrer ces questions.

Concernant la possibilité d'avoir une vraie mobilité entre les deux espaces, de nombreux éléments doivent encore être traités selon **Hervé Berville**, comme les visas ou la capacité d'accueil des deux côtés. Le programme de jeunes volontaires existant répond à une demande de certains gouvernements africains face au manque de certains experts professionnels dans le management, souvent des intermédiaires. Des jeunes diplômés partent travailler dans les administrations européennes et reviennent avec une certaine expertise. Cette pratique doit se faire dans les deux sens, car nous aussi nous avons à apprendre de leurs expériences avec des administrations qui doivent faire face à des contraintes énormes. Mais avant de systématiser cela, il y a des obstacles concrets à surmonter, à commencer par les visas.

À l'interrogation de **Jean-Noël Jeanneney** sur l'importance des régions dans cette relation, **Hervé Berville** affirme que de plus grands moyens financiers seront accordés aux réseaux régionaux multi-acteurs. La région doit devenir le point d'appui réunissant les acteurs locaux, mutualisant les moyens, avec une action à l'international portée par les collectivités. Les régions doivent être soutenues, mais également changer leur manière de voir le continent africain. Elles ne peuvent plus seulement agir dans un rapport humanitaire, mais plus dans une relation de partenariat qui embarque d'un même temps les entreprises et la société civile.

Pour répondre à une question du public sur la transition énergétique, **Hervé Berville** répond que cela relève d'une question législative. On a eu tendance à penser qu'on pourra appliquer à l'Éthiopie une stratégie qui a fait ses preuves au Maroc. Or les législations ne sont pas les mêmes d'un pays à un autre. Avant même de vouloir stimuler les investissements privés entre les deux continents, il faut créer les conditions d'un cadre réglementaire plus stable et perceptible, permettant la formation d'un partenariat stable et en procédant pays par pays.

Jean-Louis Guigou prend la parole pour interroger la manière dont on peut accélérer les relations entre l'Europe et l'Afrique face au retard déjà accumulé. Lorsqu'on regarde le continent américain ou l'Asie du Sud-est, ce sont des ensembles très intégrés. L'Europe commence à réaliser la nécessité d'une telle construction et devrait aller chercher les outils mis en place par les autres continents au profit de sa relation avec l'Afrique. Une banque intercontinentale permettrait de secréter des investissements, la mobilité des capitaux et ainsi la redistribution de l'appareil de production. Une instance politique permettant la concertation serait également souhaitable.

Concernant les acteurs, **Hervé Berville** estime qu'il n'est pas possible de mener un projet dans un pays partenaire sans laisser de côté certaines personnes ayant une connaissance du domaine. Il faut néanmoins écouter leurs expériences de terrain, profiter de leurs relations existantes. Il faut faire preuve d'un peu de courage : les TPE et PME, les entrepreneurs individuels ont toute leur place dans la conception d'une politique de partenariat à côté des ambassadeurs, des banques et des structures étatiques, et sont essentiels pour que l'on demeure pertinent dans 30 ou 40 ans. **Hervé Berville** rejoint le point de vue de **Jean-Louis Guigou** sur le besoin de rationaliser l'architecture financière européenne, avec un rapprochement des banques d'investissements et de développement afin d'encourager un vrai co-développement. Concernant la relation économique qui a été asymétrique pendant des siècles, la première étape consiste à stimuler le commerce intra-africain qui est très faible par rapport aux autres espaces régionalisés, s'élevant seulement à 16 %. On ne peut avoir une vraie politique intégrée Europe-Afrique si nous n'avons pas pour commencer un espace économique, financier et commercial digne de ce nom. Développer le commerce interrégional vient dans un second temps.

Une personne du public intervient au sujet de la diaspora, en notant que la France a souvent tendance à l'oublier et n'entretient pas des relations adéquates avec elle. À cela **Hervé Berville** acquiesce en disant que la politique est l'art de la répétition, qu'effectivement il s'agit d'une relation éminemment importante sans laquelle nous ne pourrions être pertinents, et sur laquelle il nous faut insister jusqu'à ce que cela soit intégré par les acteurs.

En outre, **Hervé Berville** reconnaît que la culture est en effet un vecteur de changement dans la relation avec l'Afrique. Plus de moyens financiers vont être alloués à l'AFD pour développer ces partenariats culturels. Il ne peut y avoir de développement économique sans intégrer le développement culturel dans la relation. La saison culturelle 2020 sera l'occasion de passer au-dessus d'un certain nombre de clichés, de porter un autre regard sur la culture africaine.

Face à une inquiétude exprimée sur les relations tissées entre les institutions et les entreprises pour la formulation de projets à mettre en œuvre sur le continent africain, **Hervé Berville** considère au contraire que c'est bénéfique de réfléchir ensemble à des projets communs. Il n'y a pour le moment pas d'instance permanente de discussion entre les entreprises privées et le gouvernement, et une des propositions du rapport est justement d'institutionnaliser une telle instance pour avoir le même langage, parvenir à formuler des intérêts partagés et ainsi agir en harmonie.

Sur la question du réchauffement climatique dont souffre particulièrement l'Afrique, **Hervé Berville** rappelle que le climat fait partie des cinq priorités du Président de la République, et cela comprend l'axe fort de l'agriculture. Le changement climatique pousse les populations qui n'ont

plus accès aux ressources nécessaires à se déplacer, et cela engendre des conflits. Il est donc nécessaire d'aborder l'agriculture à travers la transition écologique et une ruralité qui est dynamique contrairement aux représentations fréquentes la dépeignant de manière intemporelle.

Une personne du public rejoint le point de vue du député sur le fait qu'il faut placer le débat au niveau politique, des idées, car il y a encore la persistance des vieilles représentations nord-sud. Se diriger vers un rapport partenarial est plus que nécessaire. Par ailleurs, un obstacle fort à la mise en œuvre de projets sur la durée et donc au développement en Afrique est lié aux pesanteurs politiques et institutionnelles au niveau de l'UE qui se montre très procédurière. Des doutes émergent également quant aux arrière-pensées que pourraient avoir les acteurs privés investissant sur le continent africain : est-ce vraiment pour développer sur place, ou simplement pour piller les ressources ? À cela, **Hervé Berville** admet que la question Nord-Sud n'a pas vraiment de sens, pas même d'un point de vue géographique, et qu'il est bien nécessaire de changer de logiciel. Quant au secteur privé, il doit être accompagné dans cette démarche partenariale. Des garanties doivent être apportées aux acteurs privés pour leur permettre de se développer dans les pays africains. Il importe également les encourager à se tourner plus fortement vers les objectifs de développement durable, à financer des projets de développement et à créer des filiales de co-production avec des pays africains. Cela n'aura d'intérêt que si des actions sont entreprises de la part de la France ou du G7, sur la mobilisation des ressources domestiques. Le partenariat fiscal est d'autre part essentiel pour parvenir à ces objectifs et pour s'inscrire dans la durée.

Elisabeth Guigou conclut cet entretien avec la remarque qu'il surgit une vraie prise de conscience dans les esprits. Une prise de conscience qu'il faut inverser la relation, bien que d'importantes résistances persistent. Ainsi, il existe encore d'importants décalages entre la stratégie affirmée par le Président français et ce qu'il se passe concrètement sur le terrain. D'importants efforts sont encore à fournir. La France doit emmener avec elle dans sa démarche les Européens, qui selon **Elisabeth Guigou** ne se disloquent pas, mais se ressoudent dans le contexte du Brexit. L'Union européenne a su faire preuve d'une résilience, et cela devrait constituer un point d'appui pour demander un nouveau deal. En outre, les échéances électorales européennes seront essentielles face aux volontés de repli des populistes. Les négociations post-Cotonou constitueront également une occasion unique de redessiner politiquement le cadre de la relation avec l'Afrique en la mettant sur un pied d'égalité avec l'Europe. Des lieux qui rassemblent experts, chefs d'entreprise, politiques, ONG, fondations, sont à privilégier, car à chaque fois que tous ces acteurs différents travaillent ensemble sur les mêmes objectifs. C'est tout qui créera la grande richesse nécessaire à la réussite du partenariat entre les continents européens et africains.