Chapitre 1

Politiques et facteurs déterminant la coopération Afrique-Europe en matière de recherche et innovation

Andrew Cherry et Daan du Toit [1]

Résumé : Ce chapitre présente une réflexion critique sur les réalisations, au cours des dix dernières années, du partenariat Afrique-Europe dans les domaines de la science, de la technologie et de l'innovation après la mise en place de la Stratégie conjointe Afrique-Union européenne (JAES) en 2007. En s'appuyant sur l'expérience et les connaissances du projet CAAST-Net, les auteurs évaluent les multiples facteurs (tant politiques, économiques, scientifiques que diplomatiques) qui ont stimulé la coopération bi-régionale en matière de STI. En précisant que les intérêts et parfois les contraintes politiques façonnent ces coopérations, les auteurs montrent le riche potentiel des STI en tant qu'ensemble unique d'outils destinés à faire face aux problèmes de plus en plus mondialisés.

Introduction

La tenue du cinquième Sommet Afrique-Union européenne (UE) des chefs d'État et de gouvernement en novembre 2017 à Abidjan offre l'occasion de réfléchir sur les réalisations de la coopération bi-régionale entre l'Afrique et l'Europe en matière de science, technologie et innovation (STI) au cours de la dernière décennie. Dans le présent chapitre, la coopération bi-régionale se rapporte aux partenariats politiques et opérationnels en matière de STI et dans les domaines connexes relevant de la Stratégie conjointe Afrique-UE (*Joint Africa-European Union Strategy*, ci-après référée sous son acronyme anglais JAES), un cadre politique adopté lors du deuxième Sommet Afrique-UE en 2007 à Lisbonne. Ce chapitre ne traite donc pas du paysage général, varié et ancien des partenariats scientifiques entre les deux continents, qui, du fait de sa complexité et de son étendue, serait difficile à évaluer efficacement. Il se base sur une composante relativement récente et à part de ce paysage né de la JAES.

1. Andrew Cherry, Association of Commonwealth Universities (Royaume-Uni), andy.cherry@acu.ac.uk ; Daan du Toit, International Cooperation and Resources, Department of Science and Technology (Afrique du Sud), daan.dutoit@dst.gov.za.

Au cours de cette décennie la plateforme CAAST-Net, officiellement lancée au début de l'année 2008, a développé un précieux référentiel de connaissances et d'informations sur les aspects de la coopération Afrique-UE et sur le partenariat bi-régional Afrique-UE en matière de STI (voir https ://CAAST-Net-plus.org/, 2017 et Coopération Afrique-UE, 2017). CAAST-Net est une ressource précieuse, et peut-être unique, concernant la compréhension des réalisations et défis rencontrés par le partenariat bi-régional.

Le Sommet de 2017 tentera d'obtenir le renouvellement des engagements envers notre partenariat en matière de STI, sur la base de ses réalisations et de ses enjeux. Le moment est bien choisi pour utiliser les ressources accumulées par CAAST-Net afin de mieux comprendre le contexte politique, économique et scientifique complexe de la coopération bi-régionale. Cette compréhension devra guider les recommandations dans le but de continuer de stimuler notre coopération ultérieure. Ainsi, c'est en grande partie à travers le prisme de l'expérience de CAAST-Net que nous examinons les politiques et stratégies qui ont établi les bases de la coopération Afrique-EU en matière de STI.

Aperçu du chapitre

Une réflexion sur le partenariat Afrique-UE en matière de STI nécessite en premier lieu une compréhension adéquate du contexte politique au moment de sa gestation et de son émergence, ainsi que des facteurs qui ont motivé les efforts pour la promotion d'un partenariat en matière de STI. L'analyse de ces conditions, qui ne sont pas nécessairement identiques pour l'Afrique et pour l'Europe, permet de mieux appréhender la nature et l'évolution de leurs relations, forces et potentiel, de la mobilisation des ressources ainsi que du champ d'influences sur les autres dimensions des relations Afrique-UE et la JAES.

Le partenariat entre l'Afrique et l'Europe en matière de STI ne peut être considéré de façon isolé par rapport aux relations politiques plus larges qui existent entre les deux régions, en particulier compte tenu du rôle dominant des institutions de l'Union africaine (UA) et de l'UE (et, dans une certaine mesure, de leurs États membres) dans la promotion de ce partenariat. Avec les ressources consacrées à la coopération bi-régionale et les décisions relatives à celle-ci qui se manifestent presque exclusivement au niveau gouvernemental, le contexte de cette coopération est intrinsèquement politique. Cette dimension politique a parfois donné lieu à certaines frustrations, en particulier parmi certains membres de la communauté scientifique qui ne sont pas habitués à ce type de processus.

Après une analyse rapide de ce contexte politique, nous examinons une série de facteurs et d'objectifs qui, selon nous, ont encouragé la coopération bi-régionale. Nous nous attachons également à des considérations politiques et économiques, aux facteurs inhérents à la collaboration et visant l'excellence dans le domaine de la science, ainsi qu'aux aspects liés aux relations institutionnelles entre l'UA et l'UE. Nous passons ensuite en revue le degré de correspondance entre les activités de coopération réelles entreprises au cours des dix dernières années (avec leurs résultats) et le contexte politique ainsi que les facteurs qui ont influencé l'engagement des deux régions envers

le partenariat en matière de STI. Dans ce cadre, nous considérons l'évolution du contexte politique et les facteurs de cette coopération au cours de la dernière décennie. En conclusion, nous regardons vers l'avenir et formulons des recommandations politiques de premier niveau pour l'amélioration de la coopération bi-régionale.

Néanmoins, il convient de noter que la promotion de la coopération bi-régionale qui a été introduite au cours de la dernière décennie ne pourra porter ses fruits que dans les années à venir. L'existence du partenariat bi-régional formel au sein d'un paysage plus vaste peut entraver l'attribution directe des résultats aux efforts politiques et aux efforts de programmation déployés pour la promotion de la coopération. En effet le lien de causalité est complexe en raison du laps de temps important qui s'écoule entre la cause et l'effet.

Le partenariat Afrique-UE en matière de STI est unique et connaît une évolution rapide. Sa place au sein du vaste paysage de la coopération et son rapport à celui-ci sont complexes. Bien que l'évaluation du contexte politique et des facteurs du partenariat à cette étape cruciale de la décennie écoulée soit nécessaire et bienvenue, elle peut également s'avérer complexe. Nous avons adopté une approche simple, en évitant des analyses détaillées qui pourraient être pertinentes mais qui ne relèveraient pas du cadre du présent document. Nous voulons que cette évaluation succincte, qui demeure un exercice très subjectif, serve de toile de fond aux chapitres qui suivent et donne un point de vue de spécialiste aux étudiants qui travaillent sur les relations Afrique-Europe, aide à forger des opinions sur les réalisations et mérites des partenariats au cours de la dernière décennie, et formule des recommandations adéquates pour l'amélioration de la coopération future.

1 Contexte politique de la coopération bi-régionale

1.1 Vers des partenariats d'égal à égal

Le contexte politique des relations Afrique-Europe en 2007 a témoigné de l'accélération de changements significatifs dans les relations traditionnelles entre l'Europe et ses anciennes colonies qui ont prévalu pendant la deuxième moitié du XX^{e} siècle. Ces années ont été marquées par la Convention de Lomé et, par la suite, par les dispenses de l'Accord de partenariat de Cotonou, principalement axés sur l'aide européenne au développement octroyée aux pays d'Afrique subsaharienne et sur l'accès préférentiel aux marchés européens accordé aux pays en développement.

En 2007, les débats sur les « Accords de partenariat économique » entre l'Europe et les différentes régions d'Afrique battaient leur plein, préparant la voie à une relation accordant plus d'importance à la réciprocité dans les engagements africains et européens, notamment en ce qui concerne les échanges commerciaux, avec un accent particulier mis sur des valeurs telles que la copropriété et la co-responsabilité.

En 2007, l'Afrique était représentée par une Union africaine encore relativement jeune, créée en 2001 et avec pour objectif général la coopération et l'intégration au niveau continental. Le développement d'un partenariat UA-UE inter-institutionnel et transsectoriel a été largement déterminé par le Sommet de Lisbonne en 2007. Le premier Sommet Afrique-Europe du Caire en 2000 n'avait pas été significafif en termes de

développement d'un partenariat global, à la différence de ce second sommet en 2007. Bien qu'il y eût eu des contacts entre l'UE et le prédécesseur de l'UA, l'Organisation de l'unité africaine, ceux-ci étaient largement établis dans le contexte post-colonial de la deuxième moitié du XX^{e} siècle. En 2007, la Commission européenne (CE) a trouvé en la Commission de l'UA (CUA) un partenaire solide pour établir un nouveau partenariat stratégique. Les efforts visant la promotion et la consolidation d'un partenariat bi-régional en matière de STI auront joué un rôle important dans le renforcement des nouvelles relations institutionnelles entre les deux Unions (et leurs deux Commissions).

Bien que les relations inter-institutionnelles offrent un cadre important pour l'émergence du partenariat en matière de STI, d'autres relations internationales jouent également un rôle majeur. En effet les relations bilatérales entre l'Afrique et les États membres européens sont importantes, de même que l'engagement de plusieurs pays pour un partenariat bi-régional. À titre d'exemple, le Sommet de 2007 a été organisé sous la présidence portugaise de l'UE, pays, qui a entretenu des liens historiques avec l'Afrique et qui a accordé l*a priorité* au partenariat Afrique-UE dans le programme politique de sa présidence. Les relations entre l'UE et les Communautés économiques régionales (CER) d'Afrique, le partenariat Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP)-UE et divers cadres de coopération Euro-méditerranéenne ont chacun eu une influence sur le développement du partenariat bi-régional. Ainsi, la mise à disposition des ressources financières pour le partenariat JAES-STI dépend également des décisions des structures qui régissent ces relations : par exemple la gouvernance des relations ACP-UE et le financement du fonds pour la science et la technologie (S&T) au titre du Fonds européen de développement (FED).

1.2 Consensus mondial sur la STI pour le développement

En convenant, en 2007, d'inclure un volet se rapportant à la STI dans leur nouveau partenariat, les dirigeants africains et européens se sont alignés sur un nouveau consensus sur le rôle la science pour le développement. Le Sommet mondial de 2002 sur le Développement durable avait explicitement reconnu dans son Plan de mise en œuvre de Johannesbourg que la science doit être un instrument de développement, et non une récompense pour celui-ci. La première décennie du XXI^{e} siècle a connu d'intenses activités au niveau de l'élaboration des politiques, et particulièrement au niveau des instances internationales à l'instar du G8, de l'OCDE, de l'UNESCO ou de la Banque mondiale, concernant les moyens à mettre en œuvre pour une meilleure exploitation des STI pour le développement (voir par exemple Watkins & Ehst, 2008 et Juma, 2005). Le Groupe Carnegie des *leaders* en sciences du G8 a, par exemple, tenu une réunion spéciale de sensibilisation avec des partenaires africains en 2006. En 2002, le Groupe des États ACP et l'UE ont organisé un forum spécial sur les recherches pour le développement durable afin d'examiner les investissements nécessaires du FED dans l'élaboration du renforcement des capacités en matière de STI dans les pays ACP, un thème qui devait par la suite être régulièrement au centre des préoccupations dans le cadre de la JAES. L'apparition du Plan d'action consolidé en faveur des sciences et de la technologie en Afrique (2006-2007) peut également être perçue, dans un contexte plus large, comme une autre composante de ce consensus

mondial qui met une question pratique au cœur de l'objectif ambitieux de mettre en place, à l'échelle du continent africain, des structures scientifiques et techniques fortes aux fins d'une transformation socio-économique.

En adoptant la JAES, le Sommet de Lisbonne a structuré la coopération Afrique-UE à travers divers partenariats, les STI étant regroupées avec les technologies de l'information et de la communication (ou la société de l'information) ainsi qu'avec les questions spatiales dans ce qui est connu sous le nom de 8e Partenariat. Le contexte des politiques stratégiques dans lequel s'inscrit ce modèle est caractérisé par une attention particulière portée à la politique de développement concernant la réduction du fossé numérique, notamment suite au Sommet mondial sur la société de l'information tenu en 2003 et en 2005, et pour lequel l'UE a joué un rôle important. Le rôle que joue l'Europe comme fournisseur historique de technologies et services spatiaux aux pays africains, les efforts déployés pour fournir au continent africain des produits d'informations et de données depuis des plateformes d'observation de la Terre, et les ambitions visant à préserver et à étendre ce rôle ont davantage cimenté l'inclusion des enjeux spatiaux dans ce cadre.

À l'époque du Sommet de Lisbonne, malgré les liens étroits forgés par la coopération dans les secteurs de l'économie et du développement entre l'Afrique et l'Europe, les relations entre les deux régions sont restées marquées par des désaccords politiques parfois importants. L'élément positif dans ce contexte, à savoir la coopération en matière de STI sortie indemne des différentes sensibilités politiques, notamment concernant les échanges commerciaux, a permis à la diplomatie scientifique de devenir une devise populaire pour le renforcement du partenariat Afrique-UE. En effet, dans les années suivantes, les succès en matière de STI, si modestes soient-ils, ont été souvent sous les feux des projecteurs à l'occasion des succès de la JAES.

Le Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de Lisbonne, qui a eu lieu 2007, ne doit pas être confondu avec la signature, la même année, de l'accord du Traité de Lisbonne qui modifie la base constitutionnelle initiale de l'UE. Ce Traité est particulièrement pertinent pour notre analyse en raison de l'inclusion dans les articles du traité de l'objectif de renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'UE vers un Espace européen de la recherche.

La reconnaissance explicite de la nécessité du renforcement et de l'intégration continus de la base scientifique et technologique en Europe, bien que ce soit pour la compétitivité économique et industrielle, a été un argument solide pour l'inclusion dans la JAES d'un engagement équivalent dans les domaines de la science et de la technologie. Ce qui est essentiel pour l'Europe doit être tout aussi essentiel pour l'Afrique et pour les nouvelles relations politiques Afrique-Europe accrues dans la JAES.

1.3 Évolution de la coopération Afrique-UE dans le domaine de la recherche pour le développement

Au moment du lancement de la JAES, le milieu de la recherche au service du développement, malgré le large soutien politique pour ce programme, venait d'entamer une procédure de coopération dans le cadre du Septième Programme-cadre de l'UE (7e PC) pour la recherche et l'innovation lancé peu de temps avant. Les PC précédents

comprenaient, avec un certain succès, des activités spéciales destinées au financement de la coopération dans le domaine de la recherche sur le développement entre les chercheurs européens et leurs partenaires des pays en développement (notamment dans les domaines de la santé, l'agriculture et l'environnement). Toutefois, le 7e PC ne comprenait pas une telle activité spécifique, mais intégrait plutôt la coopération avec les pays en développement à travers tous les thèmes du PC, avec les participants des pays en développement toujours admissibles au financement de l'UE. Les avis ont été partagés à l'égard du succès que cette nouvelle approche pouvait présenter.

L'année 2007 a donc marqué le début d'une nouvelle ère pour la coopération Afrique-UE dans le domaine des sciences, axée sur ce que beaucoup considéraient comme un partenariat en voie de maturation intégré dans un contexte plus vaste de programmes de coopération scientifique internationale. Toutefois, parallèlement à l'esprit et la rhétorique politique, de nombreux pays africains ont exprimé le besoin d'une aide internationale concertée visant le renforcement des capacités essentielles en matière de STI, notamment au niveau du capital humain et des infrastructures de recherche. L'objectif du renforcement des capacités en matière de STI était inclus dans la JAES, mais au cours des années qui ont suivi, les efforts de coopération ont parfois été entravés voire teintés de confusion en raison du manque de concordance entre les objectifs de promotion de l'excellence dans le domaine des sciences à travers une coopération entre partenaires égaux d'une part, et l'aide européenne visant le renforcement des capacités africaines d'autre part. Cette situation s'est clairement manifestée dans les défis à relever pour procurer l'aide au développement à l'Afrique à travers des programmes axés sur des bénéfices mutuels grâce à la coopération dans le domaine de la recherche.

Comme en témoigne l'inclusion des STI dans un partenariat dédié à la société de l'information et de l'espace, l'adoption de la JAES a également symbolisé l'élargissement de la coopération Afrique-UE dans le domaine des sciences à une communauté et un portefeuille plus grands, bien au-delà de l'histoire traditionnelle de la coopération, quoique séculaire et couronnée de succès, dans le domaine de la recherche pour le développement agricole par exemple. De timides déclarations d'intention ont été faites en ce qui concerne la coopération dans les domaines des technologies émergentes et industrielles, mais la plupart du temps, toujours dans le cadre de la science pour le développement, à l'instar de l'utilisation des nanotechnologies pour la purification de l'eau. Peut-être plus important encore, l'UE a déclaré son intention d'initier un dialogue politique spécial avec l'Afrique sur les STI (comme elle l'avait réalisé avec d'autres régions) et identifié le Conseil ministériel africain sur la science et la technologie (CMAST) de l'époque comme un interlocuteur éventuel pour ce projet. Le premier projet CAAST-Net a dès lors été financé, dans le cadre du 7e PC de l'UE, en vue de la préparation et de l'appui à ce dialogue politique.

2 Facteurs clés et moteurs de la coopération bi-régionale

Les engagements politiques de la JAES adoptés par les dirigeants africains et européens à Lisbonne en 2007 étaient éclairés et sous-tendus par un ensemble de facteurs partagés visant des objectifs communs. Nous examinons dans cette section les facteurs

et objectifs clés du partenariat en matière de STI, leur importance relative, ainsi que les divergences entre les parties africaine et européenne.

2.1 Le consensus mondial sur la science et la technologie

Dans la section précédente, nous nous sommes arrêtés sur le nouveau consensus mondial observé dans la première décennie du XXI^{e} siècle quant au rôle des STI dans le développement, leur inclusion explicite dans le Traité de Lisbonne ainsi que l'objectif de création des bases scientifiques et technologiques de l'UE. En réalité, l'idée, de plus en plus acceptée, selon laquelle les compétences dans les domaines de la recherche scientifique et technologique et de l'innovation ouvrent la voie à la compétitivité industrielle, à la croissance économique, au développement durable et à la réduction de la pauvreté, a donné aux artisans de la JAES un argument solide et opportun en faveur d'une section sur la science pour le développement durable que l'on a peine à réfuter. Ainsi, malgré une insuffisance de ressources, la science et la technologie ainsi que les technologies de l'espace, de l'information et de la communication ont été intégrées dans la JAES comme instruments de développement durable parallèlement aux domaines traditionnels des relations politiques internationales, notamment la démocratie, la gouvernance, les droits de l'homme, la paix et la sécurité.

2.2 Diplomatie scientifique

Bien que ne constituant pas un réel facteur au départ, l'Afrique et l'Europe ont perçu au fil du temps l'intégration des STI dans le cadre de la JAES comme un potentiel à exploiter pour la diplomatie scientifique, le partenariat en matière de STI renforçant les relations bi-régionales à travers son influence dans d'autres sphères politiques. Le contexte sécuritaire mondial, ainsi que le rôle joué par l'Afrique en tant que partenaire de l'Europe dans le secteur de l'espace par exemple, ont également été perçus comme des secteurs pouvant potentiellement bénéficier, du moins du côté européen, des investissements dans la coopération bi-régionale en matière de STI. Cette contribution concerne la sauvegarde et l'expansion d'un partenariat commercial historique, bien que, comme le montrent sans doute les difficiles négociations des Accords de partenariats économiques (APE) dans les années suivantes, les deux parties ont pu entretenir des ambitions divergentes. Par exemple, l'Afrique est à la recherche d'un plus grand accès au marché agricole européen, et l'Europe cherche à étendre sa présence dans le secteur des services en Afrique.

Au regard de l'importance stratégique et de la domination continue de la coopération dans le secteur du développement comme principal centre d'intérêt des relations Afrique-UE, les deux parties africaine et européenne ont également nourri l'ambition de voir le partenariat bi-régional en matière de STI exercer une influence dans ce domaine. Du côté africain existait une forte volonté d'utiliser ce partenariat pour contribuer au renforcement des capacités en matière de STI sur le continent. Bien que partagé par l'Europe, ce point de vue était peut-être nuancé par le souhait de voir une nouvelle dimension s'ajouter aux relations historiques de coopération pour le développement entre l'Afrique et l'UE, cette dimension permettant d'assurer une plus grande efficacité et d'avoir une plus grande incidence.

Parmi les objectifs de la diplomatie scientifique, était également prévu que le partenariat bi-régional en matière de STI contribue au renforcement du partenariat institutionnel UA-UE. Comme dans le cas du renforcement des capacités, l'objectif du partenariat institutionnel était partagé par les deux parties, mais peut-être encore avec des points de vue légèrement différents. Sur le plan politique, la CE pouvait exercer une influence sur la coopération en matière de STI afin de créer des relations privilégiées avec la nouvelle CUA, alors que le partenariat avec l'UE offrait également à l'UA des opportunités pour développer son influence dans le paysage continental des STI.

2.3 La science en réseau ne connaît pas de frontières

Le partage des ressources, de l'expérience et de l'expertise, en particulier pour faire face à des défis communs, ou pour élaborer des projets scientifiques de pointe, a été considéré au plan historique comme un facteur majeur de la coopération internationale en matière de STI. La mise en commun par l'Afrique et l'Europe de forces et de ressources pour exploiter plus efficacement les connaissances scientifiques en vue de relever les grands défis de la société tels que le changement climatique, la sécurité énergétique et les pandémies, a également constitué l'un des objectifs majeurs de l'engagement de la JAES en faveur de la coopération bi-régionale en matière de STI.

Peu de pays investissent dans la coopération internationale dans le domaine de la science de manière purement altruiste. En règle générale, les différentes parties doivent tirer le meilleur parti possible de leurs avantages comparatifs respectifs afin de renforcer leur attrait en tant que partenaire (par ex. savoir-faire spécifique dans des domaines technologiques clés ou l'accès à des ressources ou des conditions géographiques exceptionnelles). Il est peu probable que ces considérations stratégiques aient éclairé le développement du partenariat bi-régional de quelque manière que ce soit, au-delà du fait que l'Afrique était certainement désireuse de tirer parti des solides capacités de l'Europe en matière de STI. Comparée avec le cas de la coopération bilatérale, la nature et la complexité des coopérations multilatérales sont telles qu'elles peuvent rendre les bénéfices plus difficilement atteignables et visibles à l'échelle d'un pays. C'est un aspect important concernant les mérites relatifs de tout investissement dans les relations multilatérales et bilatérales.

La coopération internationale joue également un rôle crucial dans le développement du capital humain pour les STI. La plupart des pays consacrent des montants importants pour les programmes de formation et de mobilité des chercheurs d'envergure internationale, afin de s'assurer que la prochaine génération de chercheurs soit dotée de réseaux et de perspectives à l'échelle mondiale. Du point de vue africain, le partenariat bilatéral avait pour objectif d'obtenir précisément cet appui pour le développement du capital humain en Afrique. Il est peu probable que l'investissement dans le partenariat bi-régional ait été un facteur majeur des objectifs de développement du capital humain de l'Europe elle-même, bien que les objectifs publiquement déclarés de la politique européenne visant à faire la promotion de l'Europe comme destination privilégiée des compétences mondiales en recherche s'appliquent également en Afrique.

2.4 Renforcement de la coopération : assurer une efficacité et un impact plus importants

La coopération entre l'Afrique et l'Europe en matière de STI n'a pas commencé avec l'accord de partenariat bi-régional signé à Lisbonne. Ce partenariat n'avait pas non plus pour ambition d'englober tous les aspects de la coopération, en particulier les relations bilatérales. Il est généralement admis que la portée et l'échelle de la coopération entre institutions africaines et européennes en matière de STI dans un cadre bilatéral sont plus étendues que dans un cadre bi-régional, et des efforts conscients ont été déployés pour ne pas reproduire ce schéma.

La JAES s'est toutefois fixé pour objectif principal d'améliorer la coordination et la synergie entre les programmes mis en œuvre au niveau multilatéral (UA-UE) et les initiatives bilatérales entre États membres. La réalisation de cet objectif permettrait d'éviter toute répétition inutile et d'assurer une efficacité et un impact accrus ainsi que des retours sur investissements plus importants. La JAES avait également pour objectif d'assurer une meilleure orientation stratégique des instruments de financement, garantissant ainsi non seulement une concordance entre divers instruments de financement et les possibilités de coopération qui s'offrent à la coopération Afrique-UE, mais apportant également une contribution stratégique à l'élaboration de nouveaux programmes de coopération. Le partenariat en matière de STI partageait ces objectifs, en plus de celui d'améliorer l'efficacité de la coopération, par exemple concernant la mobilisation des ressources et leur efficacité.

3 Concordance entre coopération bi-régionale et facteurs supposés

Dix ans après le Sommet de Lisbonne de 2007, le moment est venu d'évaluer les réalisations du partenariat bi-régional. Nous estimons pertinent à ce stade d'établir une distinction entre le partenariat bi-régional en matière de STI au niveau politique régi par le Dialogue politique de haut niveau (HLPD), et des projets de recherche thématique opérationnelle ou de recherche sur le développement mis en œuvre par les partenariats Afrique-UE entre acteurs institutionnels et qui sont financés par des programmes associés ou bien alignés sur les objectifs du partenariat au niveau politique. Bien que d'autres chapitres de ce livre traitent des résultats de projets opérationnels, notre analyse ici se concentre principalement, mais pas exclusivement, sur le partenariat au niveau politique. Nous examinons dans quelle mesure les réalisations plus larges du partenariat ont apporté des réponses aux facteurs exposés ci-dessus.

Une inadéquation perçue entre l'intention initiale et la réalisation effective ne doit pas nécessairement faire l'objet de critique. Les efforts fournis au cours des années précédant 2007 pour promouvoir et créer un partenariat bi-régional structuré et formel en matière de STI étaient novateurs à bien des égards et la vision en était simple et cohérente. Cela étant, avec un recul de dix ans, la vision et les hypothèses initialement louables des parties prenantes du partenariat ont pu se révéler naïves ou simplistes. La flexibilité et le pragmatisme nécessaire pour s'adapter à un environnement en mutation rapide ont été un élément important du succès du partenariat jusqu'à présent, et continueront de l'être au-delà du Sommet de 2017.

3.1 Incidence politique et économique

Le partenariat en matière de STI a été fortement apprécié. Les sommets, réunions ministérielles et autres manifestations de haut niveau tenus dans le cadre de nos relations bilatérales au cours des dix dernières années ont célébré les succès du partenariat. Les efforts de sensibilisation du public et de communication associés à la JAES ont parfois placé ce partenariat sous le feu des projecteurs comme cheval de bataille de la coopération. Bien que cette célébration n'ait pas fait l'objet d'analyses critiques indépendantes, le partenariat a atteint et continue d'ambitionner des objectifs politiques qui conviennent aux deux parties : le partenariat en matière de STI en lui-même est une démonstration tangible d'une collaboration de bonne volonté entre l'Afrique et l'Europe, œuvrant ensemble à un niveau avancé de politique et de programmation pour le bien commun à l'échelle mondiale.

Ailleurs, dans d'autres sphères de politique et de programmation, au sein ou même au-delà du partenariat, on constate des degrés divers d'influence du partenariat en matière de STI. Par exemple, il n'y a pas de preuve tangible de l'influence du partenariat en matière de STI sur les négociations des APE mis en place au cours de la dernière décennie. En revanche, le partenariat de la JAES en matière de STI a été couronné de succès en termes d'impact politique dans le renforcement de la coopération inter-institutionnelle entre la CUA et la CE. La structure de gouvernance bien définie du partenariat en matière de STI tient des réunions officielles régulières. Grâce à ces réunions, les deux services ont développé une collaboration étroite et privilégiée, marquée notamment par des échanges de personnel. Toutefois, l'engagement des représentants des États membres envers les mécanismes de gouvernance, à l'exception d'un groupe central relativement restreint, n'a pas su fonctionner de façon vraiment optimale. D'autre part, certaines critiques ont soutenu que le niveau d'appui de la CE à la CUA a été si important – un bon nombre des programmes mis en œuvre par le département de science et technologie de la CUA reçoivent l'appui financier de l'UE – qu'il a établi le « Programme africain » et risque de compromettre l'indépendance de la CUA, en confrontant également les gouvernements d'Afrique à la réalité des investissements nécessaires pour soutenir les programmes de l'UA.

L'intégration des STI en tant que domaine d'intervention privilégié dans la JAES a également connu des succès, en donnant une nouvelle dimension au partenariat pour la coopération au développement Afrique-UE. Elle a éclairé la mise à disposition de ressources avalisées par l'Instrument de coopération au développement, dans le but de soutenir un large éventail d'initiatives telles que le programme des bourses africaines de recherche (*African Union Research Grants* – AURG) mis en œuvre par la CUA. Une augmentation des fonds alloués à la science et à la technologie du neuvième au dixième FED interviendrait comme une réponse à l'intégration dans la JAES d'un partenariat dans le domaine de la science, bien qu'il n'ait aucun impact sur les ressources du FED mises à la disposition des gouvernements nationaux et des CER. Le partenariat de la JAES dans le domaine de la science semble s'accompagner d'un intérêt nouveau pour la STI au sein des services spécialisés de la CE chargés de la coopération au développement, après des années d'un manque relatif d'intérêt.

3.2 Élargissement de la base des connaissances

La décennie du partenariat de la JAES dans le domaine de la science correspond à un portefeuille étendu d'initiatives associées en termes de coopération Afrique-UE sur la recherche et l'innovation scientifiques et technologiques, avec un accent particulier sur le développement. Il existe par ailleurs un consensus général, bien que ce soit entre parties intéressées, pour un élargissement de la coopération Afrique-UE en matière de STI relative à la période pré-partenariat.

Bien que les principes fondamentaux du partenariat bi-régional soient la mise en commun des ressources et le partage d'expérience et d'expertise, le fait que la majorité des financements accordés aux portefeuilles des initiatives proviennent de l'UE reste une zone d'ombre. L'appel coordonné de l'Afrique constitue un exemple de large contribution au portefeuille soutenu par le 7e PC. Une exception notoire à cette observation est apportée par l'appel à contributions du projet ERAfrica, analysé dans une autre partie de cet ouvrage, qui a été financé conjointement par un groupe d'organismes nationaux de recherche et de développement africains et européens à travers des mécanismes communs.

Bien que la JAES ait prévu de stimuler l'intérêt pour les partenariats dans le domaine de la recherche et de l'innovation, la coopération s'est principalement développée entre institutions d'enseignement supérieur et organisations financées par des fonds publics, le secteur privé ne jouant qu'un rôle limité. Toutefois, les partenariats internationaux en matière d'innovation sont par nature plus difficiles à promouvoir que ceux qui sont plutôt orientés vers la recherche ; cette situation constitue donc un inconvénient qui n'est pas propre à la coopération Afrique-UE.

La coopération en matière de STI au cours de la JAES a contribué aux objectifs de développement du capital humain et de renforcement d'autres capacités de l'Afrique, avec un ensemble de programmes de formation et de mobilité destinés aux étudiants, lancés dans le cadre d'Erasmus et des instruments ACP. Le partenariat bi-régional a également connu de précieux investissements dans le développement des capacités du réseau de recherche à haute vitesse de l'Afrique, une nécessité fondamentale pour les infrastructures de recherche.

3.3 Harmonisation des efforts

La forte implication de la CUA et de la CE dans la coopération n'a pas encore suscité un intérêt réciproque des États membres africains ou européens à co-investir et à coordonner des programmes sous l'égide de la JAES, comme cela était prévu, bien que le partenariat en matière de STI ait suscité de l'inspiration et des arguments supplémentaires pour des programmes nationaux soutenant la coopération entre l'Afrique et l'Europe. Le programme de financement multilatéral ERAfrica mentionné ci-dessus, inspiré également par le partenariat de la JAES en matière de STI, a vu la conjugaison des forces des bailleurs de fonds de la recherche africains et européens pour financer des partenariats de recherches concertées.

Sur une autre note positive, depuis le HLPD Afrique-UE de 2013 sur la STI, les efforts visant à concentrer l'attention du partenariat en matière de STI dans les domaines de

la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture durable (SANAD) sont en passe de présenter de bons résultats. Un partenariat de la SANAD dans le domaine de la recherche et de l'innovation (R&I) prévoit une disposition de financement multilatéral flexible soutenue par les responsables de programmes africains et européens. Nous voyons déjà l'optimisation des ressources allouées dans le cadre d'au moins trois programmes de recherche harmonisés, y compris le PC d'« Horizon 2020 » de l'UE. Des efforts sont en cours pour encourager la coordination entre acteurs des secteurs public et privé dans ce partenariat dans le domaine de la recherche et de l'innovation, bien qu'il n'y ait pas encore de résultats tangibles à ce stade précoce.

4 Évolution des facteurs de la coopération bi-régionale

Lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement à Abidjan, en 2017, l'Afrique et l'Europe vont s'engager de nouveau pour soutenir la JAES et le partenariat bi-régional en matière de STI qu'elle comprend. Il est opportun de se demander si les facteurs qui ont contribué à la coopération en 2007 sont encore applicables et quelle évolution ils ont connue.

De profonds changements économiques, politiques, environnementaux et sociaux en Afrique et en Europe, parallèlement aux accords et cadres internationaux répondant à ces changements, y compris le « Programme 2030 » des Nations unies, forment un contexte en pleine évolution pour les relations Afrique-UE, pour la JAES et pour le partenariat trans-sectoriel dans le domaine des STI. L'Afrique et l'Europe ont certainement beaucoup à gagner du renforcement de leurs liens politiques et économiques. Cependant, les possibilités supplémentaires de coopération bi-régionale offertes à l'Afrique par la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique ou par le Forum sur la Coopération sino-camerounaise (FCSA) modifient la perspective de l'Afrique sur la JAES. En effet, la Chine est un partenaire commercial et d'investissement prédominant de l'Afrique et une analyse plus approfondie pourrait prendre en compte comment la composante STI de la JAES se positionne par rapport à celle du FCSA.

Depuis 2011, avec l'impact accru de la politique de développement de l'UE, dite « Programme de changement » (voir Commission européenne, 2007a), l'approche de l'UE à l'égard de la coopération pour le développement évolue également. Il y aura divers secteurs d'intervention privilégiés et critères d'éligibilité. Si l'ambition en 2007 était de dépasser les relations bailleurs de fonds-bénéficiaires, il est impératif qu'il en soit dorénavant ainsi en 2017. Au-delà de 2020 et l'expiration de l'Accord de partenariat de Cotonou, les relations entre l'Europe et le Groupe des États ACP devront changer de manière significative, et la promotion des connaissances grâce à l'économie numérique, la science, la technologie et l'innovation devrait s'ériger en tant qu'objectif spécifique.

Les changements ne s'opèrent pas uniquement au niveau géopolitique : l'ensemble de l'entreprise mondiale de la science connaît une transformation rapide, particulièrement dans le contexte de l'ouverture des sciences et de l'innovation (open sources, open data), les moyens traditionnels de coopération étant abandonnés au profit d'approches plus intégrées et plus dynamiques. Le libre accès aux données scientifiques

et aux résultats de recherche, ainsi que l'investissement accru dans les infrastructures électroniques, permettent l'avènement de « la science en réseau », déterminant ainsi la future coopération Afrique-UE dans en matière de STI. Le nouveau partenariat bi-régional devra être approprié pour ne pas risquer l'obsolescence. En effet, l'investissement dans l'exploration constante et l'introduction de nouveaux mécanismes de collaboration constituent sans doute l'une des plus grandes opportunités de contribution à la vitalité de l'ensemble du paysage Afrique-UE.

Il serait également intéressant de voir si la Stratégie pour la science, la technologie et l'innovation en Afrique à l'horizon 2024 (*Science, Technology and Innovation Strategy for Africa 2024*, ci-après référée sous son acronyme anglais STISA-2024), influencent utilement l'élaboration du futur partenariat et le rôle que devront jouer les différentes stratégies nationales et régionales en matière de STI développées par les parties africaines. Parmi les questions qu'il faudrait considérer se trouve aussi le rôle de la diaspora scientifique africaine dans les cadres de la coopération et l'influence d'une réponse européenne coordonnée à la coopération avec l'Afrique, questions débattues par exemple au Forum stratégique de l'UE pour la coopération internationale.

Il est probable que les facteurs économiques, y compris les objectifs commerciaux et d'investissement auront une influence plus importante sur le futur partenariat en matière de STI que par le passé. Les retours sur investissements, notamment pour les contribuables en temps difficiles, seront des questions auxquelles les dirigeants devront répondre. La dynamique visant à attirer des investissements orientés vers la recherche et le développement par les sociétés multinationales et les ambitions d'être compétitif dans les industries intensivement technologiques pourraient introduire des éléments de compétition dans le « partenariat stratégique ».

Conclusion

Malgré cette dynamique en pleine évolution, ou peut-être à cause d'elle, la coopération bi-régionale en matière de STI devra plus que jamais être d'une importance et d'une pertinence stratégiques pour le partenariat politique élargi entre les deux régions. Le rôle des STI, en tant que domaine ayant une influence trans-sectorielle, devra être examiné à Abidjan. L'évolution des structures et des priorités institutionnelles de l'UA et de l'UE figure parmi d'autres facteurs à prendre en considération afin de déterminer de nouveaux facteurs de coopération.

Ainsi, par exemple, si une agence spatiale africaine ou une organisation de recherche africain s'invite en priorité de la coopération bi-régionale, la nature du partenariat pourrait être considérablement modifiée. Dans le cadre d'une réponse intégrée des STI aux enjeux mondiaux, notamment en relation avec la promotion réalisée dans les forums multinationaux, la valeur ajoutée de la coopération bi-régionale, contrairement à une coopération multinationale plus inclusive devra faire l'objet d'une évaluation plus minutieuse et devenir un facteur de coopération à part entière.

Malgré les objectifs nobles et le langage fleuri des résultats du Sommet de 2007 et d'autres documents de stratégie, il est important de maintenir une perspective réaliste en ce qui concerne les attentes. Dans un paysage institutionnel complexe, présentant

de multiples sensibilités politiques, des contraintes dues aux différences de niveau des systèmes de recherche et d'autres défis importants, le partenariat bi-régional en matière de STI n'a pas vocation à changer le monde. Nulle prétention en ce sens. Comme le démontrent les chapitres du présent ouvrage, au cours de ses dix premières années le partenariat en matière de STI a obtenu d'importants succès aux niveaux politique et opérationnel. Ceux-ci méritent d'être célébrés. Peut-être plus important encore, les investissements des dernières années continueront de porter leurs fruits dans les années à venir grâce au partenariat en matière de STI plus soutenu et plus fort qu'ils auront entraîné.

Dans un monde où le multilatéralisme et la solidarité sont des biens précieux, la coopération bi-régionale Afrique-UE continue de revêtir une grande importance. La STI, du fait de son impact trans-sectoriel et de son importance stratégique, doit jouer un rôle toujours plus central dans ces grandes relations politiques. L'Afrique et l'Europe doivent avoir pour objectif d'exploiter ce potentiel, mais une approche dédiée, avec des instruments spécialisés pour l'avancement de la coopération sont nécessaires, comme le prévoit le partenariat bi-régional.

Le présent ouvrage se termine par une analyse plus globale des développements futurs. Nous espérons qu'il montrera que la décision prise en 2007 d'investir dans un partenariat bi-régional spécial en matière de STI était appropriée. De nombreux résultats concrets à court terme ont été produits au niveau du partenariat en matière de projets et de politiques. Celui-ci a également une incidence probable à long terme, quoique moins tangible. Toutefois, une analyse honnête ou même politiquement incorrecte, sans crainte et sans interférence aucune, visant à identifier les défaillances de la dernière décennie, comme le montre le présent ouvrage, jouera un rôle important en matière d'information des plans post-Abidjan qui doivent concilier ambition et réalisme.

Références

Coopération Afrique-UE. (2017) *Portail de Science, technologie et innovation.* Disponible sur : http ://www.rinea.org/fr/index.php [Consulté le 27 juin 2017].

Union africaine & Union européenne. (2010) *Joint Africa-EU strategy : action plan 2011-2013* (*Stratégie conjointe Afrique-Union européenne : plan d'action 2011-2013).* Disponible sur : http ://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/03-JAES_action_plan_fr.pdf [Consulté le 8 mai 2017].

Commission européenne. (2017a) *EU Communication on the agenda for change (Communication sur le programme de changement). Disponible sur : https ://ec.europa.eu/europe aid/policies/european-development-policy/agenda-change_fr* [Consulté le 27 juin 2017].

Commission européenne. (2017b) *Joint communication to the European Parliament and the Council for a renewed impetus of the Africa-EU partnership (Communication conjointe au Parlement et au Conseil européen pour un élan renouvelé du partenariat Afrique-UE).* Disponible sur : https ://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-communication-renewed-partnership-acp-20161122_fr.pdf [Consulté le 27 juin 2017].

Commission européenne. (2016) *Joint communication to the European Parliament and the Council (Communication conjointe au Parlement et au Conseil européen). A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific (Un partenariat renouvelé avec les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique).* Disponible sur : https ://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-communication-renewed-partnership-acp-20161122_fr.pdf [Consulté le 25 juin 2017].

Juma, C. (éd.). (2005) *Going for growth : science, technology and innovation in Africa.* The Smith Institute, London.

Watkins, A. & Ehst, M. (eds). (2008) *Science, technology and innovation : capacity building for sustainable growth and poverty reduction.* Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.