

Question d'Europe
n°440
17 juillet 2017

Post-Cotonou, vers une modernisation du partenariat ACP

Charles de Marcilly
Laurent Boulay

Les relations entre l'Union européenne, ses 28 états membres, et 79 Etats dont 48 d'Afrique, 16 des Caraïbes et 15 du Pacifique (ACP), fêteront leurs 45 ans en 2020. Cette année marquera également l'expiration de l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000. Ce cadre est la pierre angulaire de la coopération et du dialogue sur les volets politique, économique, commercial et d'aide au développement. Les discussions sont engagées au sein des parties pour identifier le contenu possible et le format des futures relations dans un contexte de besoins réciproques. Réduction de la pauvreté, relations commerciales, gestion des flux migratoires, lutte contre le réchauffement climatique, ce partenariat est un enjeu stratégique pour l'ensemble des parties prenantes. L'ouverture formelle des discussions avec les Etats ACP doit se tenir au plus tard avant août 2018.

Cette note vise à alimenter la réflexion sur l'avenir de ce forum unique en termes de représentation et de partenariat qui couvre 700 millions de citoyens membres de 107 pays.¹

LES RELATIONS ENTRE L'EUROPE ET LES PAYS ACP DEPUIS LES ANNÉES 50

Une présence historique

En plein processus de décolonisation en 1957, les Etats de la Communauté économique européenne ont voulu maintenir une forme de coopération avec « les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières. »²

En 1975, les anciennes colonies françaises, britanniques, belges, espagnoles et portugaises se regroupent pour former le groupe ACP qui permettra les accords de Lomé. Cet acte leur confère un véritable statut juridique ainsi qu'une identité commune. Ces Etats peuvent désormais promouvoir un modèle de développement et revendiquer un accès privilégié au Marché commun. Cette configuration politique donne plus de poids à certains petits Etats des Caraïbes et du Pacifique qui n'auraient pas pu profiter d'un tel modèle de développement avec des accords bilatéraux.

Les accords de Lomé révisés introduisent la conditionnalité avec le respect obligatoire des droits

de l'Homme et le soutien à l'Etat de droit au risque de perdre les fonds alloués. La programmation par phase est introduite, permettant d'améliorer le suivi. Mais, malgré la mise en place d'instance de dialogue, la coopération CEE-ACP se limite en pratique à des accords commerciaux ciblés offrant la possibilité à certains produits de pénétrer le marché européen et de les protéger en cas de fluctuation des cours. Si la pauvreté a été réduite, la part des pays ACP sur le marché intérieur a diminué de 6,7% en 1976 à 3% en 1998.

Mais les limites à ces 25 premières années de coopération résident dans l'absence de prise en compte du contexte institutionnel des pays partenaires.

2000, accord de Cotonou pour un approfondissement croissant des relations

Aussi, l'accord de Cotonou vise à passer un pallier politique en renforçant les objectifs de conditionnalité. Signé le 23 juin 2000 pour une durée de 20 ans, révisé tous les 5 ans, l'accord de Cotonou expirera le 29 février 2020. Il renforce le partenariat et comprend trois volets, politique, commercial et le développement durable. Cet accord global a naturellement pour premier objectif de concourir au développement des

1. L'un des auteurs a modéré le séminaire « Pour un partenariat et un développement durables » organisé à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne le 24 avril 2017. Les échanges ont nourri la réflexion de cette contribution.

2. Article 131 du Traité de Rome

pays ACP. Un des objectifs est la diversification de leur économie en favorisant une politique de soutien à l'entrepreneuriat et l'investissement.

Un atout politique

Plus qu'un accord commercial, il s'appuie sur la mise en place des projets de développement durable qui permettent aux pays ACP de s'intégrer dans l'économie mondiale. Cependant, cet accord est notamment plus exigeant que les précédents car des allocations attribuées en fonction des besoins mais également des performances des pays concernés se substituent aux aides automatiques.

L'accord de Cotonou a renforcé le volet politique de la coopération en conditionnant l'octroi de Fonds européen de développement (FED) à la bonne gestion des affaires publiques et au respect de l'Etat de droit et des droits fondamentaux. De nouvelles procédures de remise en cause du soutien en cas de corruption ou d'atteintes aux droits de l'Homme ont été créées (articles 96 et 97). Ceci est donc un atout pour l'Europe car cet accord permet de faire rayonner son « soft power » en encourageant le modèle multilatéral et l'appropriation de normes internationales en favorisant le dialogue politique et économique avec toutes les instances régionales et locales.

Enfin l'accord de Cotonou affiche un objectif géopolitique nouveau : la consolidation de la paix par le dialogue entre l'Etat et la société civile pour être un facteur de stabilité politique. La société civile souhaite être mieux intégrée dans le prochain cadre en étant une partie prenante au-delà de la simple consultation. Ce dernier volet fait toutefois l'objet de controverses ne permettant pas suffisamment d'apporter une valeur ajoutée à la résolution de crise.

Les difficultés d'une approche commune pour identifier des solutions à certaines crises est également source de paralysie. Lors de la 32e Assemblée parlementaire ACP-UE (19-21 juin 2017) l'attente des Européens de voter une résolution sur la crise au Burundi a été repoussée³. Cela avait été également le cas lors de la 31^{ème} Assemblée pour une décision concernant le Gabon. Une partie significative des pays ACP ne

considèrent pas ce cadre comme un outil de diplomatie pour aider à résoudre des crises intérieures. Ce volet devra être clarifié lors des prochaines négociations pour renforcer son utilité et ne pas apparaître comme un cadre désuet (ce que laissait entendre les députés européens présents).

Cet accord n'offre pas non plus de garantie pour les droits des minorités, objectif politique de l'Union européenne. Par exemple, le Parlement européen en 2013 s'insurge du traitement des droits des homosexuels dans ces pays⁴.

Un outil de diplomatie commune

Le Commissaire européen, Neven Mimica, souligne que l'accord recouvre « le groupement géographique le plus vaste, le plus complet et le plus durable au monde ; nous sommes majoritaires à l'ONU ». Le partenariat a vocation à être un outil de puissance collective. Au sein des organisations internationales, et des forums internationaux sur les enjeux globaux, Post-Cotonou doit servir à renforcer cet outil de puissance au bénéfice mutuel. Le soutien et la dynamique collective UE-ACP encourage des partenaires parfois récalcitrants (cf. le retrait américain) à lutter contre le changement climatique. Le succès des accords de Paris approuvé par 195 délégations le 15 décembre 2015 démontre l'utilité d'agir en commun. Les enjeux collectifs, de la paix à la sécurité, la démographie et les crises migratoires peuvent bénéficier d'une même impulsion grâce à ce cadre de dialogue. C'est pourquoi, le cadre UE-ACP renouvelé devra tenir pleinement compte de nouveaux enjeux inscrits dans l'agenda 2030 pour le développement.

Intégrer la mondialisation...

L'accord de Cotonou a une dimension commerciale non négligeable. En effet, l'Union européenne est, en 2012, le deuxième partenaire commercial des pays ACP, derrière les Etats-Unis. L'Union européenne devance, dans l'ordre, le Venezuela, la Chine, le Brésil, le Canada et l'Inde. Elle représente 12,1% des échanges commerciaux des pays ACP derrière les Etats-Unis (35,7%) et devant la Chine (6,9%).

3. Cécile Barbière, « L'UE échoue à convaincre le groupe ACP de sanctionner le Burundi », *Le Monde*, 23 juin 2017 http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/06/23/l-ue-echoue-a-convaincre-le-groupe-afrique-caraibes-pacifique-de-sanctionner-le-burundi_5150104_3212.html

4. Recommandation sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord UE-ACP, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié à Luxembourg le 26 juin 2015, *Parlement européen*, 22 mars 2013, p.8

Selon l'International Trade Centre, entre 2003 et 2012, la part de marché des pays ACP dans l'économie mondiale est passée de 1,4% à 1,7%. Mieux, la part de marché au sein du marché ACP est passée de 10,9% à 11,5% sur la même période. Malgré sa faiblesse, le poids commercial de la zone a crû entre 2003 et 2012.⁵ Cependant, depuis le début des années 2010, les pays ACP subissent les contrecoups de la crise économique de 2008. Ainsi, la valeur totale de leur commerce des marchandises est en baisse en 2015. En effet, ses exportations représentent, en 2015, 320,7 milliards de \$ (contre 495,1 milliards de \$ en 2011) ; et ses importations représentent, en 2015, 439,6 milliards de \$ (contre 500,2 milliards de \$ en 2014).

Le renouvellement de l'accord de Cotonou aura donc pour but de réconcilier les pays ACP avec l'expansion commerciale alors que 80% des pays les moins avancés appartiennent toujours au groupe des ACP.

Grâce à des accords commerciaux asymétriques

Entre 1975 et 2000, 4 conventions de Lomé ont mis en place un régime commercial préférentiel pour les pays ACP. Dans un contexte de polarisation due à la guerre froide, cet accord a permis à certains Etats de mettre en place leur modèle de développement économique presque « non aligné ».

L'économie des pays ACP est basée sur l'exportation de matières premières et les conventions de Lomé ont mis en place un système de préférence commerciale asymétrique afin que les pays ACP puissent exporter leur production vers la Communauté européenne et un système de compensation des pertes des recettes à l'exportation en cas de fluctuation des cours ou de catastrophes naturelles. L'intégration privilégiée dans le marché unique européen pour certains produits était donc identifiée comme source essentielle de développement pour les pays ACP.

Dans la continuité de sa stratégie de développement, renforcée par les limites du multilatéralisme au niveau de l'OMC⁶, l'Europe a négocié des accords de partenariat économique (APE) avec 79 pays ACP dans le cadre des 6 « groupes » de l'accord⁷ dont le but est de créer un partenariat commun en matière de commerce et de développement, soutenu par une aide au développement.

De 2000 à 2008 l'accès au marché européen s'opère *via* la préférence nationale non réciproque ce qui constitue un régime dérogatoire aux règles de l'OMC. Pour la décennie suivante, les accords de libre-échange sont signés dans le cadre d'accords de partenariat économique. Cependant, ils tardent à être signés puis mis en œuvre. Ainsi, 6 APE ont pu voir le jour mais les processus de ratification sont parfois bloqués. En 2008, l'Europe en a signé un premier avec les 15 Etats des Caraïbes. Il s'applique à titre provisoire depuis le 29 décembre 2008. En Afrique, la situation est plus confuse. En 2014, 16 Etats d'Afrique de l'Ouest mais également les deux organisations régionales, la CEDEAO et l'UEMOA, la communauté de l'Afrique de l'Est, ont mis en place un accord mais les signatures sont toujours en cours. En revanche, les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe ont signé l'APE depuis 2016. Enfin, l'APE intérimaire entre l'Europe et les Etats du Pacifique a été signé par la Papouasie-Nouvelle-Guinée et par Fidji en 2009, ces deux pays représentent la majeure partie des échanges entre l'Europe et le Pacifique.

Les Etats ACP constatent les avantages considérables des accords commerciaux préférentiels, mais aussi les difficultés liées aux négociations sur les APE inscrits dans le cadre de l'accord de 2000. La différenciation entre les pays et les régions ACP, la longueur des négociations et certains impacts ont eu des effets négatifs sur l'intégration régionale. Les APE font également l'objet de contestation de la part d'organisations de la société civile qui les voit comme un facteur de déstabilisation notamment entre les pays les moins avancés (PMA) et les autres. Les PMA disposaient d'un accès sans droits de douane au marché européen avec l'application d'un régime dérogatoire « tout sauf les armes ». Les APE leur font ouvrir davantage leur marché aux exportations européennes mais sans contrepartie. Toutefois, en cas de hausse soudaine des exportations européennes, des clauses de sauvegarde peuvent être activées sous conditions. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne entraîne également une incertitude. La sécurité juridique devra être précisée.

De plus, l'un des enjeux de la révision Post-Cotonou sera également la diversité. L'agriculture représente 90% des exportations employant ainsi la majorité de

5. "African, Caribbean and Pacific trade: prospects for stronger performance and cooperation", International Trade Centre, technical paper 2014.

6. Voir C.de Marcilly, « La politique commerciale de l'Union européenne au risque des défis internes », Question d'Europe n°407, Fondation Robert Schuman, 17 octobre 2016

7. Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique de l'Est, Afrique Australe, les Caraïbes et le Pacifique

la population active. En moyenne, 20% de la richesse nationale vient des revenus agricoles avec des variations très fortes entre pays ACP. La moitié du PIB tchadien est issue de la production agricole pour moins de 1% en moyenne dans les Caraïbes.⁸

UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT RÉAFFIRMÉE

La révision Post-Cotonou s'appuiera sur des engagements européens renouvelés pour le soutien aux Etats tiers. Le 7 juin 2017, les 28 Etats membres de l'Union européenne ont signé un plan stratégique pour la future politique européenne de développement. Ce nouveau consensus représente un cadre global pour la coopération. Il reprend les particularités de la politique européenne depuis la création du FED en 1959 et le cadre du programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté à l'ONU en septembre 2015. Ce programme succède aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et fixe notamment 17 objectifs. Le consensus européen réaffirme que l'éradication de la pauvreté demeure l'objectif premier, en intégrant les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable.

Les dirigeants européens ont confirmé leur engagement dans trois domaines. Ils reconnaissent tout d'abord la forte interdépendance entre les éléments liés au développement : sécurité, aide humanitaire, migration, environnement, etc. Ensuite, le nouveau consensus entend associer l'aide au développement classique à d'autres ressources plus innovantes de financement, notamment privées. Enfin, le consensus promet de mettre en place des partenariats mieux adaptés entre les différents acteurs.

Ce cadre global peut s'accompagner d'initiatives individuelles d'Etats membres pour certaines régions ACP. Le continent africain en particulier représente un intérêt oscillant entre deux approches : une politique de développement et la promotion des échanges commerciaux auxquelles peuvent s'ajouter de nouvelles priorités. Afin de concilier ces deux approches, le 18 janvier 2017, le ministère de l'économie, de la coopération et du développement allemand a présenté

son Plan Marshall pour l'Afrique⁹ en rappelant soutenir « des coopérations basées sur des valeurs. Mais nous avons aussi un intérêt mutuel. L'Allemagne et l'Europe ont intérêt à assurer la survie des êtres humains, à limiter le changement climatique, à empêcher les vagues de migrations ».¹⁰ Prenant en compte l'Agenda 2063 de l'Union africaine, cette proposition met en valeur un modèle de croissance endogène avec des « solutions africaines pour les défis africains » ainsi que la nécessité pour l'Allemagne d'intensifier, seule ou *via* des organisations internationales, son aide au développement. Dans une vision intégrée du suivi Post-Cotonou il apparaît toutefois que les messages envoyés par certains Européens peuvent être confondus avec le souhait affiché d'une politique intégrée spécifique dans un cadre commun.

Ce type d'approche a par ailleurs été conforté par le G20. Outre la déclaration habituelle des leaders du G20 fixant les objectifs globaux de lutte contre le terrorisme, les crises migratoires, la pauvreté, la famine et les risques de santé publique, le chômage, le changement climatique, la sécurité énergétique, les inégalités¹¹, le sommet à Hambourg des 7 et 8 juillet 2017 a annoncé un partenariat inédit pour l'Afrique¹². Ce partenariat a pour objectif de renforcer le cadre de l'investissement privé, de développer des infrastructures de qualité et l'accès aux énergies renouvelables et de soutenir une croissance économique inclusive favorable à la création d'emplois africains reprenant ainsi plusieurs objectifs des relations UE-ACP.

Un volet budgétaire diversifié

La révision post-Cotonou se tiendra en tenant compte d'un cadre budgétaire diversifié partagé entre des ressources intergouvernementales et des fonds issus directement du budget européen.

Pour faire appliquer ce cadre général, la politique européenne d'aide au développement jouit de plusieurs instruments financiers et partenariats régionaux : le fonds européen de développement destiné aux pays ACP et aux pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), qui finance les projets issus de l'accord de Cotonou, ne fait pas partie du budget de l'Union européenne. Il représente 30,5 milliards € pour la période 2014-2020 (soit une augmentation de 8 milliards en comparaison de la période 2007-2013).^{13 14}

8. Communiqué du secrétariat ACP: " La nouvelle politique ACP met l'accent sur la transformation du secteur des produits de base agricoles », 15 juin 2017

9. Africa and Europe - a new partnership for development, peace and a better future», ministère allemand de la coopération économique, janvier 2017,

10. Mathieu Bloch, « L'Allemagne a un plan Marshall pour «sauver» le continent africain », ARTE, 28 février 2017

11. Déclaration du G20 "shaping an interconnected world", 7 et 8 juillet 2017, p.2

12. « Partenariat G20 Afrique », 7 et 8 juillet 2017

13. « Fonds européen de développement », Parlement européen, 29 avril 2014

14. voir "Aperçu général de la politique de développement », Parlement européen

Les sources de financement sont donc en dehors du budget européen avec pour effet un contrôle parlementaire limité. L'avenir des finances de l'Union européenne laisse présager une redéfinition de l'architecture budgétaire. Si les scénarios restent ouverts selon le document de réflexion présenté en juin 2017, les perspectives pour l'aide au développement seront-elles intégrées à la réflexion générale du cadre financier pluriannuel ? Une proposition de la Commission est attendue avant juin 2018 juste avant le démarrage des négociations sur le futur cadre Post-Cotonou en août. Dans cette perspective, les Etats ACP appellent à « un mécanisme spécifique de financement du développement constituant un élément indispensable dans tout accord Post-Cotonou ».¹⁵

QUEL AVENIR ?

Depuis novembre 2016 les discussions internes au Conseil sont en cours et les perspectives des Européens doivent se rapprocher afin de pouvoir s'accorder sur un mandat de négociation donné à la Commission européenne au début de l'année 2018.

La Commission a la responsabilité des travaux préparatoires avant d'obtenir formellement un mandat de négociation de la part des Etats membres. Lors de son entrée en fonction, Jean-Claude Juncker¹⁶ a souhaité la révision de l'accord de Cotonou en parallèle du partenariat stratégique avec l'Afrique. D'ailleurs, dans sa lettre de mission en 2014, il indique clairement le périmètre de la préparation et du lancement des négociations pour un accord de Cotonou révisé. Dans la configuration imposée par Jean-Claude Juncker, la Haute représentante guide le travail des Commissaires. Aussi, Neven Mimica, avec le soutien de la Direction générale du développement et de la coopération (DEVCO), travaille en étroite collaboration avec la Haute Représentante.

Un toit commun, mais des piliers distincts

Dans leur communication du 22 novembre 2016, la Commission et le Service européen d'action extérieure présentent 3 scénarios qui s'appuient sur les résultats de la consultation publique lancée le 6 octobre 2015.

Le premier scénario correspond à un partenariat révisé avec les pays ACP. Il a pour avantage de conserver le format ACP mais, dénué de flexibilité, il n'aurait pas permis d'aboutir à un accord tenant compte des spécificités attendues par les parties. En effet, les situations des pays ACP ont évolué différemment depuis 1975. Enfin ce scénario n'aurait pas permis d'intégrer l'importance croissante d'organisations régionales (Union africaine notamment).

Le deuxième scénario correspond à une régionalisation complète des relations entre les Etats européens et les pays ACP. Cette approche, même si elle reflète les dimensions continentales divergentes, ne répond ni à la volonté des pays ACP de demeurer unis ni à la volonté commune d'utiliser ce format UE-ACP pour peser sur des institutions internationales.

L'option privilégiée est le troisième scénario qui semble faire consensus parmi l'ensemble des parties. Le renouvellement passe par la conclusion d'un « accord-cadre commun (accord chapeau) avec trois piliers régionaux : « La troisième option consiste en un accord avec les pays partenaires, comprenant trois partenariats régionaux distincts avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, avec la possibilité d'impliquer plus étroitement d'autres pays, dans un cadre commun. Ce cadre définirait les valeurs communes, les principes, les éléments essentiels et les intérêts qui sous-tendent la coopération entre les parties, en exploitant l'acquis considérable de l'APC. Il prévoirait aussi des mécanismes spécifiques de coopération sur la scène mondiale. *Les trois partenariats régionaux exploiteraient et intégreraient ceux qui existent déjà (par exemple, la stratégie commune UE-Afrique) et établiraient les priorités et les actions axées sur les spécificités du programme du partenariat avec chacune des trois régions.* »¹⁷

Cette proposition conserve les acquis et les avantages du format UE-ACP tout en permettant des initiatives de développement « différenciées » en fonction des régions.

L'image d'un toit commun avec des piliers distincts mais supportant l'ensemble de l'édifice est régulièrement utilisée. Cette vision renforce l'approche actuelle en la consolidant alors que l'une des critiques du format actuel est sa limitation géographique. C'est la raison

15. Secrétariat ACP, « aide-mémoire sur les principes de base pour les relations ACP-UE après 2020 », 13 mars 2017, p.4

16. Commission européenne, 1^{er} novembre 2014

17. Communication conjointe des institutions européennes "Un partenariat renouvelé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », 22 novembre 2016

pour laquelle un courant au sein des Etats membres, porté notamment par l'Allemagne et les Pays-Bas, a souhaité promouvoir une approche globale de la politique de développement. Cela ne remettrait pas en cause une reconduction du cadre actuel avec les pays ACP s'appuyant sur le résultat de ce partenariat et des liens privilégiés qu'il apporte¹⁸.

De plus, l'Union européenne a également établi des stratégies de développement complémentaires comme la stratégie UE-Afrique (depuis 2007) ou la stratégie UE-Pacifique (depuis 2012) qui en pratique poursuivent une majorité d'objectifs communs aux accords de Cotonou (soutien à la paix pour l'Afrique (FPA), les trois opérations de soutien de la paix en cours ; AMISOM, MICOPAX et MISMA¹⁹) ou les aides aux infrastructures, au développement de l'agriculture, au climat, l'innovation ou le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) visant à l'adoption d'une bonne gestion publique. La nouvelle approche pourrait permettre de rationaliser l'ensemble de ces instruments sous un cadre commun.

Il faut noter que, selon le scénario suggéré par la Commission, la possibilité d'intégrer à l'avenir des Etats hors ACP tels que ceux d'Afrique du Nord ou les pays les moins avancés (PMA) n'est pas exclue même s'ils sont l'objet de dynamiques régionales différentes y compris dans leurs relations avec l'Union européenne.

Une certaine flexibilité permettrait la mise en œuvre et l'intégration du programme d'action d'Addis-Abeba²⁰ sur les financements : « *Ce programme prévoit des actions au niveau national, des cadres stratégiques créant des conditions favorables et le rôle d'un secteur privé dynamique, le tout reposant sur un environnement international favorable. Les efforts des pays partenaires devraient tendre en priorité à combler les lacunes dans les finances publiques nationales, y compris une meilleure mobilisation des ressources nationales, à accroître l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et à gérer la dette. Des systèmes fiscaux et des cadres de dépenses publiques équitables, transparents, efficaces et efficaces devraient être promus. Une attention particulière devrait être accordée à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales et les flux financiers illicites.* »²¹

Juridiquement contraignant

Enfin, le partenariat devrait être juridiquement contraignant selon la Commission européenne rappelant qu'il est dans l'intérêt politique de l'Union de réaffirmer son engagement de longue date. Le nouveau partenariat devrait rester flexible et réactif de façon à s'adapter à ses propres progrès et à un environnement en constante mutation. En effet, il n'est pas écrit *stricto sensu* dans l'accord de Cotonou que ce dernier est juridiquement contraignant. La formulation utilisée à l'article 2 (sur les principes fondamentaux) est «la coopération ACP-CE, fondée sur un régime de droit et l'existence d'institutions communes». Cette formulation pourrait être renforcée et clarifiée à l'avenir car l'aspect contraignant est autant politique que juridique avec des procédures de consultation mais également de sanction en cas de violation des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit notamment.

La position des pays ACP est en cours de réflexion mais s'appuie sur une volonté commune. L'ambition collective de poursuivre ce partenariat a été exprimée lors du sommet de Port-Moresby en juin 2016 qui reprenait la déclaration de Sipopo²² adoptée en 2012 par le 7e sommet ACP rappelant l'unité du groupe en tant qu'organisation intergouvernementale. Les pays ACP soutiennent le caractère contraignant d'un futur accord et le maintien géopolitique et géographique du groupe ACP structuré en 6 régions. Cette force juridique assurerait de la prévisibilité, de la transparence et de la responsabilité mutuelle. Cette approche est fortement soutenue par l'ensemble des parties.

Toutefois, le cadre futur et le souhait d'un partenariat moins déséquilibré est régulièrement rappelé de la part des pays ACP qui se plaignent d'une relation à sens unique dans laquelle ils ne peuvent faire entendre leur voix constatant parfois que « l'Europe ne parle pas avec l'Afrique mais parle à l'Afrique »²³. En conséquence, améliorer le dialogue sera un des aspects de la future négociation. Il apparaît globalement que le volet politique reste incomplet et rencontre un succès mitigé.

18. Les négociations au Conseil étant en cours, on peut supposer, sans certitude, que l'option 3 de la Commission sera soutenue.

19. Respectivement la mission de l'UA en Somalie, la mission de consolidation de la paix en République Centrafricaine et la mission internationale de soutien au Mali, sous conduite africaine.

20. "3^e conférence internationale sur le financement du développement: Programme d'action Addis-Abeba", ONU, 13-16 juillet 2015, <https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/FFD3-2015/document-final.pdf>

21. Op.cit. Commission européenne, 22 novembre 2016, p. 28

22. "Déclaration de Sipopo: l'avenir du Groupe ACP dans un monde en mutation: défis et opportunités", 7e sommet des chefs d'état et de gouvernement ACP, 13-14 décembre 2012 <http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/final%20ACP2806512%20%20D%C3%A9claration%20de%20Sipopo%20%20-%202014%20dec.pdf>

23. Journées européennes du développement, 7 et 8 juin 2017, Intervention de Louise Mushikiwabo, ministre des Affaires étrangères du Rwanda

LE CONTEXTE APPELLE À RENFORCER LE PARTENARIAT

Un changement de paradigme est nécessaire pour renforcer et améliorer les résultats du cadre Post-Cotonou. La négociation devra aller au-delà et renforcer « la dimension partenariale, dépasser les perceptions négatives comme le passé colonial, la victimisation, les liens de dépendance de type caritatif, la conditionnalité de l'aide, la lourdeur des procédures, etc. »²⁴.

L'attitude de la nouvelle administration américaine, le poids croissant d'autres puissances régionales, les inquiétudes des opinions publiques européennes sur les flux migratoires non maîtrisés, le risque de réfugiés climatiques ou la démographie encouragent un approfondissement du futur partenariat ACP-UE. Ces évolutions géopolitiques révèlent également que les pays ACP vont subir les pressions d'acteurs aux intérêts divergents mais également aux comportements variés (Chine, Inde, Israël, Turquie). Pour les observateurs, la Chine est devenue le « grand ami » de l'Afrique parce qu'elle apporte une solution « rapide » au sous-développement, même si parfois trop présente. Les Chinois pratiquent des prêts concessionnels : ils prêtent de l'argent aux Africains pour construire des infrastructures et se remboursent par des concessions minières, en extrayant les ressources. Or, pour 10 milliards \$ prêtés, ils retirent pour 50 à 80 milliards de \$ de minerais selon Louis Michel.

Le cadre ACP-UE n'a pas vocation à être limité à sa dimension purement économique ou commerciale. Dans un contexte instable, le cadre ACP est un élément de stabilité et permet de diffuser les normes européennes. C'est ce qui le distingue des autres cadres et la tentation existe de se concentrer sur la dimension économique. Est-ce que d'un point de vue stratégique, cette approche nécessaire sera suffisante ?

Le risque est également dans le déséquilibre entre les parties ACP. Déséquilibres économiques, stratégiques, mais aussi en tant qu'acteur de voisinage, l'Afrique semble concentrer les regards. Or, et parmi les options présentées, l'approche privilégiée sera le cadre commun. L'ensemble

des parties devrait être attentif à un traitement égal et juste alors que de nombreuses inquiétudes émergent sur « l'oubli » des intérêts des Caraïbes et des Etats du Pacifique plus faibles économiquement et géographiquement éloignés. Dans ce cadre, la réflexion Post Cotonou doit intégrer davantage les PTOM et encourager à approfondir l'idée de l'instauration d'un pilier « pacifique » pour équilibrer le partenariat²⁵. L'intégration « Afrique du Nord » est également une option ouverte même si les logiques actuelles sont éloignées. Les relations économiques intra ACP et une forme d'émancipation grâce aux relations « sud/sud » permettront d'équilibrer les différents piliers de l'accord Post-Cotonou.

La gestion commune et coordonnée des flux migratoires s'apparente à l'une des priorités des Européens mais également des pays ACP. Invité au Parlement européen le 15 juin 2016, Alassane Ouattara, chef d'Etat ivoirien, observait que « les mouvements migratoires intra africains sont nettement supérieurs, en nombre, à ceux que l'on observe entre l'Afrique et l'Europe ».

Les accords de Cotonou prévoient d'ailleurs une clause de réadmission des migrants entrés illégalement sur le territoire européen. Dans le cadre de la réflexion globale des Européens sur la gestion des flux migratoires légaux et illégaux, les relations avec les pays ACP et ceux d'Afrique en particulier, sont une priorité politique. La stratégie européenne, s'appuyant sur des accords spécifiques avec des Etats tiers sur le modèle de celui signé avec la Turquie le 29 novembre 2015²⁶, pourrait être reproduite avec certains pays ACP. En partie la logique d'un accord-cadre et de spécificités régionales pourrait être soutenue dans l'accord Post Cotonou.

La consultation de la Commission européenne²⁷ permettait également de relever les pistes d'amélioration du cadre Post-Cotonou en indiquant certaines limites actuelles. Un développement économique plus inclusif, l'effectivité du développement du secteur privé, la connectivité, la promotion des investissements directs étrangers, des flux migratoires ou les questions de gouvernance ont été les axes de progression relevés par les contributeurs²⁸. Les observateurs pointent également la nécessaire modernisation et harmonisation du cadre juridique des affaires au sein des pays ACP. Ces points devront trouver des réponses dans les négociations à venir.

24. Intervention de Louis Michel, 24 avril 2017

25. Conférence du 24 avril 2017

26. Voir C de Marcilly, A. Garde, « L'accord UE-Turquie et ses implications », Question d'Europe n°396, Fondation Robert Schuman, 13 juin 2016

27. Commission européenne : « Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020 » JOIN(2015) 33 final

28. Blog Post, Neven Mimica, 29 mars 2016

Post-Cotonou, vers une modernisation du partenariat ACP

La modernisation des structures, notamment face à la lourdeur des institutions conjointes, doit faire l'objet de clarification. Une rationalisation est souhaitée pour améliorer l'efficacité du maintien de l'architecture actuelle des relations ACP-UE.

Un nouvel équilibre à trouver

Une fois les mandats de négociation approuvés, les discussions devront trouver un équilibre subtil. Les enjeux et défis soulignent un destin stratégique commun. La vigilance pour un partenariat équilibré, tant entre les parties qu'au sein du bloc ACP, sera l'une des dimensions du succès de l'accord. Outil d'influence dans un projet de rayonnement certes économique, mais aussi politique, la tentation semble importante chez certains responsables européens de se concentrer sur le premier volet pour ne pas tendre les relations avec certains Etats qui seront majeurs pour répondre

à la crise migratoire. Aussi, c'est à une équation particulière que seront confrontés les négociateurs européens pour contribuer à l'équilibre régional. Le sommet du G20 a rappelé qu'il ne fallait pas être naïf sur les objectifs du développement qui s'intègrent de plus en plus dans une réflexion sur les bénéfices mutuels, même asymétriques.

Charles de Marcilly

Responsable du bureau de
Bruxelles de la Fondation

Laurent Boulay

Assistant de recherche
Institut catholique de Paris

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.