

## Briefing du groupe de travail Cotonou de CONCORD

### Quel avenir pour les relations UE-ACP après 2020?

L'Accord de partenariat entre l'UE et le groupe ACP (regroupement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique établi en 1975) — le plus grand et le plus sophistiqué des partenariats Nord-Sud — remonte à 1975. Les Conventions de Lomé successives (1975-2000) et l'Accord de Cotonou (2000-2020) constituent la base juridique de ce partenariat, qui compte actuellement 78 pays ACP et les 28 états membres de l'UE. Alliant le dialogue politique et la coopération en matière de financement du commerce et de développement, l'accord repose sur des principes et des valeurs partagés et une cogestion par les institutions communes.

L'Accord de partenariat de Cotonou (APC), signé en 2000, arrivera à échéance en 2020 à la fin de l'actuel cadre financier de l'UE (CFP 2014-2020), et l'évolution du contexte mondial ainsi que les évolutions institutionnelles, politiques et socio-économiques dans l'UE et les pays ACP, soulèvent de nombreuses questions sur les meilleurs moyens de maintenir et de promouvoir une coopération efficace et étroite entre l'UE et les trois groupements régionaux après 2020.

Autant du côté de l'UE que de l'ACP, des réflexions internes sur l'ère post-Cotonou ont été entamées au cours des dernières années, mais aucun débat public impliquant des acteurs non gouvernementaux de l'ACP n'a été organisé jusqu'ici. Le groupe de travail Cotonou de CONCORD a organisé un [séminaire avec des partenaires de la société civile ACP en Juin 2013](#) pour échanger des points de vue sur l'évolution des réalités au sein des contextes respectifs.

En 2013, Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et l'institut allemand DIE ont publié un **document de réflexion basé sur un examen exhaustif<sup>1</sup> des idées et des perceptions** sur l'avenir de l'ACP. Celui-ci donne un aperçu des défis actuels et futurs dans les relations UE-ACP. À la lumière des résultats, le sentiment prédominant chez les acteurs européens est que ni l'ACP, ni probablement le groupe des pays ACP ne continueraient d'exister sous leur forme actuelle après 2020. En ce qui concerne les options pour l'avenir des relations UE-ACP en général, du côté de l'UE, *une transition du cadre actuel ACP-UE vers des partenariats régionaux individuels est envisagée comme la voie la plus naturelle et la plus probable.*

La Direction générale des politiques externes du **Parlement européen a également publié une étude<sup>2</sup> en 2013 où 3 scénarios sont envisagés** : 1) la dissolution du partenariat ACP-UE et son remplacement par des arrangements régionaux; 2) le développement d'un partenariat ACP-UE global qui cohabite avec des communautés économiques régionales (CER) renforcées; et, 3) l'émergence d'un groupe ACP plus dynamique et cohérent, qui pourrait établir des partenariats mondiaux au-delà de l'UE.

Le troisième scénario est soumis à une réflexion approfondie par le [Eminent Persons Group<sup>3</sup>](#), groupe créé par ACP, en vue d'élaborer des recommandations clés pour la restructuration du groupe ACP quant à son efficacité à transmettre des résultats à ses populations. Ce rapport, qui sera discuté lors du sommet ACP de novembre 2014, proposera également des recommandations sur la poursuite des activités après l'expiration de l'ACP. Ce rapport sera présenté en temps opportun, juste avant que le nouveau Commissaire responsable de la coopération internationale et du développement, **Neven Mimica, lance une vaste consultation auprès de toutes les parties prenantes sur l'avenir des relations UE-ACP**, tel qu'annoncé lors de son audition devant la Commission du développement du Parlement européen.

Selon l'ACP, une troisième révision de l'Accord devrait avoir lieu en 2015. Toutefois, en raison de la lente ratification de la deuxième révision de 2010 et compte tenu de l'intérêt des deux parties à entrer dans le débat de l'après Cotonou, il y a peu d'espoir que ce processus de révision ait lieu.

### Un partenariat tendu

*Les relations UE-ACP sont tendues pour plusieurs raisons. Au sein même de l'UE, les points de vue sur le partenariat avec les pays ACP en tant que groupe sont assez mitigés. L'élargissement du cadre des pourparlers a fondamentalement changé l'attitude collective de l'UE envers le groupe ACP quant à son concept « postcolonial ». Les membres de l'UE, et en particulier les nouveaux membres,*

<sup>1</sup> Towards renewal or oblivion? Prospects for post-2020 cooperation between the European Union and the Africa, Caribbean and Pacific Group, May 2013.

Disponible [http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_9.2013.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_9.2013.pdf)

<sup>2</sup> Disponible [http://www.epg.acp.int/fileadmin/user\\_upload/EP\\_Policy\\_Briefing\\_ACPEU\\_Relations\\_After\\_2020\\_EN.pdf](http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/EP_Policy_Briefing_ACPEU_Relations_After_2020_EN.pdf)

<sup>3</sup> Voir le site Eminent Persons group <http://www.epg.acp.int/>

*s'interrogent de plus en plus pourquoi des ressources financières plus importantes ne sont pas dépensées dans le grand voisinage de l'UE plutôt que dans le « Sud ».*

Il y a une **multiplication des processus de dialogue et des initiatives politiques de haut niveau** entre l'UE et les pays tiers qui recourent le dialogue UE-ACP (Stratégie commune Afrique-UE, UE-Amérique latine, UE-Pacifique, négociations commerciales sous-régionales...).

*Avec les Communautés économiques régionales (CER) qui abordent dorénavant les questions du commerce en Afrique et l'Union africaine qui s'établit lentement à titre d'interlocuteur-clé en matière de paix et de sécurité et dans les relations de nature plus politique de continent en continent, le groupe ACP est ainsi confronté à de nouveaux acteurs sur son territoire (voir l'étude ECDPM & DIE).*

**L'intérêt renouvelé de l'UE pour un renforcement de la coopération avec l'Afrique** est grandement influencé par la concurrence accrue pour le marché africain et ses ressources naturelles. Il y a un sentiment répandu au sein de l'UE et ses États membres que le principe du donateur bénéficiaire en matière de coopération pour le développement de l'APC n'est plus la meilleure façon de soutenir le modèle gagnant-gagnant de la croissance économique qu'ils préconisent.

De plus, **des controverses ont donné lieu à un accroissement de la frustration et de la méfiance** entre les pays ACP et l'UE, dont le lent et difficile processus de négociation sur les accords de partenariat économique (APE) et le mandat d'arrêt du président soudanais Al-Bashir par la Cour pénale internationale. D'autre part, le dialogue entre les deux parties sur la question des migrations, des visas et de la réadmission n'a jamais été simple et concluant.

**L'absence de référence au groupe ACP dans le Traité de Lisbonne** et une place moins importante accordée aux pays ACP dans le cadre institutionnel interne du DEVCO et du SEAE sont aussi des signes que l'UE se désintéresse de l'ACP en tant que groupe. Au-delà d'être un moyen d'assurer l'assistance de développement de l'UE à travers le Fonds européen de développement (FED), la satisfaction générale au sein du groupe ACP est en déclin. Jusqu'à présent, le groupe ACP a timidement progressé à établir des relations formelles avec d'autres partenaires mondiaux et un changement radical dans les relations UE-ACP aurait inévitablement un impact sur l'avenir du groupe.

**L'influence du partenariat ACP-UE semble avoir diminué considérablement quant à sa pertinence politique.** Le dialogue politique, qui est un pilier important de l'APC, est perçu du côté du groupe ACP comme unilatéral dans la façon dont l'UE promeut les valeurs de l'APC et qui décide où et quand intervenir. Les questions fondamentales en matière de paix et de sécurité et la lutte contre le terrorisme et le crime organisé sont en grande partie abordées en dehors du cadre ACP-UE. Plusieurs ministres de l'UE ne prennent ni le temps et la peine d'assister aux réunions annuelles du Conseil des ministres ACP-UE. Ces signes de « désengagement » européen semblent être aggravés par un manque croissant d'intérêt des membres ACP envers leur propre groupe. D'autre part, la participation de la société civile et d'autres intervenants non gouvernementaux dans le dialogue, une disposition obligatoire de l'ACP, est loin de répondre aux attentes.

Néanmoins, **le financement FED est généralement bien accueilli et perçu comme un instrument de développement efficace et prévisible**, bien que plusieurs soient déçus que la coopération demeure axée sur l'État et limite la participation des autres acteurs (société civile, secteur privé, autorités locales, organismes régionaux...). Un sérieux mécontentement s'est manifesté du côté ACP au début de la discussion du 11<sup>ème</sup> FED lorsque l'UE a proposé de stopper la coopération bilatérale avec les pays à revenu intermédiaire supérieur membres du groupe ACP (dans le cadre de sa nouvelle approche de la différenciation des pays). En ce qui concerne les dispositions de l'APC, il a finalement été décidé de maintenir la coopération avec tous les pays ACP, mais avec une nouvelle clé de distribution FED favorisant les pays les plus pauvres et encourageant la croissance, le commerce et la coopération du secteur privé dans les PRI. Il est anticipé que la coopération bilatérale de l'UE et la présence dans les pays des Caraïbes et du Pacifique seront particulièrement touchées par cette nouvelle approche, augmentant encore plus la différenciation entre les 3 régions du groupe ACP. Du côté de l'ACP, bon nombre de répondants à l'étude ECDPM & DIE voient la différenciation comme un mauvais signal à envoyer aux pays ACP qui ont fait un excellent travail, et comme une politique qui pourrait miner la cohésion au sein du groupe ACP.

## **Observations et recommandations de CONCORD**

Il est extrêmement important pour l'UE et les ACP signataires de l'APC de :

- **Assurer une mise en œuvre complète et efficace** des 6 dernières années de l'APC et de la 11<sup>ème</sup> FED tout en assurant une transition harmonieuse vers les accords et les ententes de coopération qui seront convenus après 2020. Dans cette optique, **un débat juste et ouvert et un processus de consultation entre l'UE et les ACP**, prenant en considération les objectifs et les intérêts des deux parties, devraient être entamés afin que des solutions réalistes puissent être développées tout en préservant l'esprit de l'APC.

- Parallèlement à la réflexion commune et au processus de négociation, il est essentiel **de procéder à une évaluation appropriée** des différents piliers de l'APC et d'identifier les **aspects positifs de l'APC qui doivent être maintenus et reflétés dans tout futur accord/entente**. Nous pensons plus particulièrement à :
  - L'intégralité (dialogue politique, coopération et commerce) et la couverture régionale (au-delà de la coopération bilatérale) de l'APC
  - L'importance accordée au développement humain et aux droits humains, à la paix et la sécurité
  - Des principes fondamentaux et les éléments essentiels de l'accord et l'importance du dialogue politique
  - L'inclusion dans l'Accord d'un mécanisme, y compris la possibilité de suspension, pour remédier aux violations de ses éléments essentiels (y compris les droits humains)
  - L'approche de partenariat, d'institutions communes et de cogestion de la coopération
  - L'approche multilatérale et le fait que la participation de la société civile fait partie de l'Accord, non seulement au niveau de la coopération, mais aussi du dialogue politique
  - Un instrument financier pluriannuel prévisible et doté de ressources suffisantes (FED) et le fait qu'il est conjointement planifié et géré
- **L'Assemblée parlementaire paritaire et tous les acteurs de l'APC, y compris la société civile, devraient faire partie** du processus de réflexion et de négociation sur l'avenir des relations UE-ACP. De plus, des mécanismes inclusifs de discussion et consultation avec toutes les parties prenantes devraient être mis en place de part et d'autre et pour tous les pays de l'UE-ACP.

Pour plus d'information <http://www.concordeurope.org/> - Tel +32 2 743 87 65