

# RÉSUMÉ

## Repenser le partenariat ACP-UE : le temps d'une approche nouvelle

La discussion sur l'avenir de la coopération ACP-UE a connu un coup d'accélérateur en 2015 tandis que les deux parties se livraient à un véritable exercice d'introspection et préparaient leurs prises de positions. **Un processus stratégique aussi complexe mérite un large débat fondé sur des éléments factuels.** Les enjeux de ce réexamen sont en effet considérables :

- ✓ L'Accord de partenariat de Cotonou (APC), qui met l'UE et ses 28 États membres en relation avec un groupe tricontinental de 79 États, est souvent salué comme un accord « unique » en raison de sa nature juridiquement contraignante, de son approche holistique du développement, de son vaste champ d'application (incluant les trois piliers de l'aide, du commerce et de la coopération politique) et de ses modalités de gestion conjointe. Il offre un seul et même cadre pour les opérations de la Banque européenne d'investissement dans les ACP (y compris via la facilité d'investissement).
- ✓ Il oriente le Fonds européen de développement (intergouvernemental) (FED) de sorte que celui-ci alloue des ressources prévisibles et contribue plus largement à l'aide européenne au développement que n'importe quel autre instrument extérieur.
- ✓ Il coexiste avec un nombre croissant de cadres stratégiques et institutionnels alternatifs (et concurrents) tels que la Stratégie conjointe Afrique-UE, ce qui pose aux différents partenaires impliqués des défis majeurs en termes de coordination et de cohérence des politiques.

Il faudra que, dans le cadre du processus de réexamen, les parties à l'APC – sous la houlette des gouvernements mais avec la participation de parlementaires, de représentants de la société civile, d'opérateurs du secteur privé et d'autorités locales – **abordent une série de questions existentielles** suscitées par les quinze dernières années de mise en œuvre de l'Accord ainsi que par la forte évolution du contexte international :

### Cinq questions fondamentales à se poser lors du processus de réexamen

- 1) La poursuite de ce partenariat entre une UE élargie et trois régions géographiquement distantes, uniquement rattachées par des liens historiques, a-t-elle toujours lieu d'être dans le monde globalisé et de plus en plus régionalisé d'aujourd'hui ? Quelle peut être la justification du maintien de la scission entre les pays ACP et les pays non ACP dans le cadre de l'action extérieure de l'UE au-delà de 2020 ?
- 2) Dans quelle mesure l'APC a-t-il atteint ses objectifs ? A-t-il apporté des résultats concrets au travers de ses trois piliers et de ses institutions conjointes spécialisées ?
- 3) L'APC est-il encore le cadre le plus approprié pour répondre de façon adéquate à l'hétérogénéité croissante et aux intérêts de l'UE et des régions et pays ACP (qui seront probablement nombreux à accéder au statut de PRI au cours des dix prochaines années) ?
- 4) Dans quelle mesure la consolidation de la coopération ACP-UE se fait-elle au détriment d'un approfondissement de partenariats régionaux avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique ? Quelle est la future valeur ajoutée du Groupe ACP par rapport à ces cadres régionaux ?
- 5) Le cadre de partenariat ACP-UE de type « Nord-Sud » est-il réellement adapté à l'objectif poursuivi par l'agenda « universel » 2030 pour le développement durable, lequel se concentre sur la gouvernance mondiale et exige de nouvelles modalités de mise en œuvre ?

Ces questions conduisent à penser qu'il est de ***l'intérêt de toutes les parties de consacrer*** à l'avenir du partenariat ***un débat ouvert, dûment éclairé et axé sur les résultats***. De l'avis général, l'approche habituelle, fondée sur l'option du statu quo, ne suffira pas. En revanche, les avis divergent très fortement sur la meilleure manière de procéder, que ce soit en termes de processus ou en termes de contenu. De surcroît, ***plusieurs facteurs pourraient entraver*** ce débat ouvert : (i) le statut affaibli du partenariat au sein de l'UE comme des pays ACP ; (ii) la connaissance limitée et le peu d'intérêt à l'égard de l'APC en dehors de « l'échiquier bruxellois » ; (iii) la rareté d'éléments probants quant à la performance du partenariat ACP-UE ; et (iv) l'existence, de part et d'autre, d'intérêts acquis poussant au maintien du statu quo.

Dans le but de stimuler un débat plus ouvert, l'ECDDPM a procédé au cours de l'année écoulée à une analyse d'économie politique (AEP) du partenariat ACP-UE, laquelle comprend une série d'études de cas portant sur les principaux aspects de l'Accord de Cotonou.<sup>1</sup> L'ECDDPM participe de longue date, en qualité d'intermédiaire indépendant et non partisan, aux processus de coopération ACP-UE. Fort de cette tradition, le Centre s'efforce de remplir un **rôle d'intermédiation** durant la présente phase critique. La **valeur ajoutée d'une analyse d'économie politique** réside dans le fait qu'elle ne se focalise pas sur « ce qu'il faut faire » mais qu'elle s'attache plutôt à comprendre « comment les choses fonctionnent en pratique et pourquoi ». L'AEP examine dans cette optique les rapports de force sous-jacents ainsi que les intérêts politiques et économiques des différents acteurs et leurs motivations respectives. Envisager le processus de réexamen du partenariat ACP-UE sous cet angle pourrait aider (i) à mieux comprendre le décalage d'exécution entre politique et pratique ; (ii) à assurer un débat étayé par des éléments factuels ; et (iii) à définir des scénarios réalistes pour l'avenir.

## PRINCIPALES CONCLUSIONS TIRÉES DE L'ANALYSE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

Les **conclusions essentielles de l'AEP s'articulent autour des cinq questions fondamentales mentionnées plus haut** en rapport avec le processus de réexamen du partenariat ACP-UE.

### 1) Perte progressive de statut et de poids politique du partenariat ACP-UE

Une première série de constatations issues de l'AEP concernent les réalités contextuelles qui ont affecté la relation de longue date entre l'UE et les ACP. On songe notamment ici aux éléments suivants :

- ✓ À l'époque de la négociation de la première Convention de Lomé (1975-1980), les pays ACP sont parvenus à unir leurs forces et à s'appuyer sur leur Groupe ACP, tout juste créé, pour obtenir d'importantes concessions de la part de la CEE. Les conditions objectives qui ont rendu un tel accord possible il y a quarante ans (le contexte géopolitique, l'existence d'intérêts communs, le pouvoir de négociation des ACP, entre autres) se sont cependant estompées avec pour résultat que la construction ACP-UE repose désormais sur des fondements politiques plutôt fragiles (voir le chapitre 1).

<sup>1</sup> Dix brèves études de cas ont été réalisées en vue d'étayer l'analyse générale d'économie politique ; elles portent respectivement sur : (i) la coopération intra-ACP-UE ; (ii) la présence et l'influence du Groupe ACP dans les enceintes internationales ; (iii) l'action collective du Groupe ACP auprès de l'OMC ; (iv) l'incidence des dynamiques de mondialisation et de régionalisation sur l'action extérieure de l'UE ; (v) la budgétisation du FED ; (vi) l'efficacité et l'impact du dialogue politique dans le cadre de l'APC ; (vii) l'application pratique du principe de cogestion ; (viii) le fonctionnement des institutions conjointes qui sous-tendent le partenariat ACP-UE ; (ix) l'économie politique des relations ACP-UE dans le domaine de l'agriculture et des denrées alimentaires ; (x) la pertinence de l'APC en ce qui concerne les biens publics mondiaux

- ✓ L'Accord de partenariat de Cotonou (2000-2020) traduisait à divers égards une rupture avec le passé en proposant une série d'innovations visant à redynamiser le partenariat (renforcement de la dimension politique, ouverture à des acteurs non étatiques et retrait progressif des préférences commerciales, par exemple). La réalité des faits atteste toutefois que cette volonté de redynamisation ne s'est pas concrétisée. Ce constat s'explique notamment par les grandes évolutions contextuelles survenues depuis la signature de l'APC en 2000 (voir le chapitre 2). **Cinq « éléments perturbateurs »** ont ébranlé la construction ACP-UE : (i) les nouvelles réalités géopolitiques ; (ii) les dynamiques de la mondialisation et de la régionalisation ; (iii) les changements au niveau des ACP ; (iv) les changements au sein de l'UE (élargissement à 28 États membres notamment) ; et (v) l'émergence de l'agenda universel 2030 pour le développement durable (qui transcende le traditionnel clivage Nord-Sud).

Ces évolutions contextuelles ont eu de profondes répercussions sur la nature même du partenariat ACP-UE. *Premièrement*, elles ont contribué à une **marginalisation progressive** de la relation privilégiée entre les ACP et l'UE – à l'heure où les deux parties s'efforcent de défendre leurs intérêts au travers d'autres organes continentaux, régionaux ou thématiques. *Deuxièmement*, elles ont conduit à une **érosion de la structure à trois piliers** de l'APC – les composantes « commerce » et « dialogue politique » intervenant essentiellement désormais *en dehors* du cadre ACP-UE. Il en résulte que l'APC est, de facto, pratiquement réduit aujourd'hui à un instrument de coopération au développement. *Troisièmement*, la **valeur politique de l'APC a été considérablement réduite**. En théorie, les 28 États membres de l'UE et 79 pays ACP représentent un poids substantiel dans le cadre de processus multilatéraux : en pratique, il est rarement arrivé au cours des quinze dernières années que les deux groupes unissent réellement leurs efforts pour être un véritable moteur de changement au niveau des processus de négociation internationaux. Ces diverses constatations conduisent à penser que la **justification du partenariat, ancrée dans un passé colonial, s'est érodée au fil du temps**.

## **2) Bilan modeste de l'APC en termes de réalisation de ses grands objectifs (en dehors de l'aide)**

Au cours de sa longue histoire, le partenariat ACP-UE a permis d'obtenir grâce à ses programmes nationaux et régionaux toute une série de résultats sur le plan du développement. Il ressort d'évaluations récemment effectuées par les États membres de l'UE que les ressources du FED ont, de manière générale, toujours été affectées à des priorités de développement pertinentes (focalisation sur la lutte contre la pauvreté notamment). Il s'avère plus difficile de faire un bilan agrégé de l'impact de l'aide, les éléments probants étant dispersés et rarement mis en corrélation avec le fonctionnement du cadre de l'APC proprement dit.

**Au-delà du pilier « développement »**, les évaluations et études disponibles mettent en évidence un décalage majeur d'exécution entre des ambitions louables et la pratique réelle du partenariat. L'étude conclut que **l'efficacité limitée de nombreuses dispositions de l'APC provient essentiellement de facteurs politiques** – et notamment des relations de pouvoir, des intérêts et des motivations des différents acteurs. Ce constat explique la performance et l'incidence globalement sous-optimales de composantes clés de l'APC tels que :

- ✓ **Le dialogue politique**. L'existence dans l'APC d'une architecture normative pour le dialogue politique et la conditionnalité politique (articles 8 et 96-97) tend à être fortement appréciée par les décideurs de l'UE en tant qu'instrument de levier (formel et légalement consacré). En pratique, le dialogue politique au titre de l'APC a soit été régionalisé (vis-à-vis de l'UA par exemple) soit été organisé de manière bilatérale (avec une influence limitée du Groupe ACP en tant qu'entité globale). **Les exemples d'utilisation positive de ces dispositions ne sont guère abondants** en raison de l'évolution des

relations de pouvoir, d'incohérences au niveau de l'application et de divergences de vues quant aux valeurs communes qui sous-tendent l'APC (on songe notamment ici aux tensions actuelles concernant l'espace laissé à la société civile pour agir en qualité d'acteur de la gouvernance, le retour et la réadmission des migrants, ou encore la CPI ou les droits des personnes LGBT). **La présente étude remet donc en cause l'hypothèse selon laquelle l'existence d'un cadre juridiquement contraignant offre de solides garanties pour une action politique efficace.** Les conditions d'un véritable engagement politique dépendent bien davantage de la configuration du pouvoir, des intérêts et des motivations en jeu, et du levier européen dans une situation de crise particulière, que du format ou du cadre juridique dans lequel s'inscrit le dialogue. La migration en est un exemple. En théorie, **l'article 13 de l'APC** devrait permettre aux deux parties de dialoguer et d'obtenir des concessions sur les grandes problématiques liées aux migrations (réadmission dans le cas de l'UE ou émigration légale pour les ACP) ; en pratique, cette disposition n'a pas été utilisée faute des conditions d'économie politique nécessaires à son application effective.

- ✓ Le commerce. Il y a quarante ans, le commerce était le pilier central des conventions de Lomé. Les pays ACP ont été en mesure de négocier des préférences commerciales non réciproques et d'autres protocoles avantageux favorisant leur intégration dans l'économie mondiale. Seule une poignée de pays ACP ont cependant réussi à valoriser ces dispositions dans une perspective de développement économique. Par la persévérance de l'UE, le régime commercial préférentiel des ACP a évolué vers des accords de partenariat économique (APE) régionalisés tandis que le régime « Tout sauf les armes » était appliqué aux pays les moins avancés (PMA). La manière dont ces APE ont été négociés a pesé lourdement sur les relations ACP-UE et s'est avérée contre-productive en termes de qualité de la coopération.
- ✓ Les approches participatives prévues par l'APC. En dépit de dispositions généreuses et de louables programmes de soutien en faveur d'un large éventail d'acteurs (parlements, société civile, secteur privé et autorités locales notamment), la **coopération ACP-UE est demeurée un processus en circuit plutôt fermé**, géré de façon extrêmement centralisée et bureaucratique. Rares sont dès lors les possibilités de participation réelle et efficace au niveau des prises de décisions ou de l'accès au financement. Les gouvernements de plusieurs pays ACP tendent à **fermer l'espace réservé aux organisations autonomes de la société civile** – ce qui va à l'encontre à la fois de la lettre et de l'esprit de l'APC.
- ✓ Les institutions conjointes et la cogestion. Toute une série d'institutions conjointes sont en place et assument divers rôles en rapport avec la coopération ACP-UE. Au fil des années toutefois, ces organes ont progressivement **perdu de leur pertinence**, comme en témoigne leur faible niveau de mobilisation et d'influence (Conseil des ministres ACP-UE entre autres). Il en va de même de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. Le principe de la « cogestion » appliqué via le système des Ordonnateurs nationaux a été instauré pour assurer l'appropriation. Dans la pratique, la programmation reste un processus descendant piloté par l'UE. Dans la plupart des pays ACP, et en particulier dans ceux qui connaissent une difficulté en termes de gouvernance et/ou une insuffisance en termes de capacités administratives, la cogestion n'a pas fonctionné. Le système des Ordonnateurs nationaux a souvent favorisé la centralisation et le contrôle politique des ressources allouées à l'aide – ainsi que le blocage de programmes progressistes (programmes de soutien à la société civile notamment) par les gouvernements. Ce système a fréquemment donné lieu à la mise en place de structures parallèles coûteuses et insoutenables.

- ✓ Coopération intra-ACP et profil ACP dans les enceintes internationales. La coopération intra-ACP figurait parmi les objectifs initiaux du Groupe ACP, mais les acteurs concernés reconnaissent ouvertement – 40 ans plus tard – que les choses ne se sont pas déroulées comme ils l'espéraient. Si des projets intéressants ont été financés (y compris dans le cadre de problématiques mondiales du développement), peu d'initiatives ont renforcé une coopération structurée et un travail en réseau entre les régions et les pays ACP. Les avancées en matière de **coopération intra-ACP continuent de dépendre largement de la facilitation et des ressources du FED**. Les ACP entretiennent des relations avec toute une série d'organisations internationales qui participent également, en qualité de partenaires d'exécution, aux programmes intra-ACP financés via le FED. Mais hormis ces relations de financement, **le Groupe ACP n'a pas réellement de présence ni d'incidence en dehors de Bruxelles**, avec l'exception notoire de coalitions ACP efficaces vis-à-vis de l'OMC : le système commercial multilatéral s'est avéré un terrain fertile à une action collective de la part des ACP, et il est largement considéré comme un exemple de réussite (voir le chapitre 10, conclusion 3). Les modestes résultats obtenus sur les deux fronts s'expliquent par l'hétérogénéité croissante du Groupe ACP, par le faible leadership politique de la part de ses États membres, par un mode de fonctionnement fortement centralisé et par une pénurie chronique de financement émanant des ACP eux-mêmes (de nombreux pays ne versant pas leurs contributions). Une telle situation ne peut que **réduire la légitimité et la crédibilité du Groupe ACP**.

### 3) Prédominance des dynamiques de mondialisation et de régionalisation

Il ressort de l'étude que **les dynamiques de la mondialisation et de la régionalisation sont les forces motrices principales de l'action extérieure de l'UE** – avec pour conséquence que les relations ACP-UE ont été progressivement supplantées par des stratégies continentales alternatives telles que la stratégie commune Afrique-UE, la politique européenne de voisinage et un nombre croissant de partenariats stratégiques bilatéraux et régionaux. L'élargissement de l'UE a conduit à une situation dans laquelle la majorité des 28 États membres n'ont historiquement que peu de liens, voire aucun lien, avec les pays ACP. La montée de l'euroscpticisme et les contraintes budgétaires sévissant partout en Europe font que les raisons de maintenir une approche fondée sur l'APC et dotée d'un FED distinct pourraient venir à manquer. Une « analyse des acteurs » du côté européen dresse toutefois un tableau contrasté avec une série d'acteurs désireux de défendre l'APC pour des raisons particulières tandis que d'autres réclament de profonds changements et que d'autres encore optent pour une attitude attentiste ou préfèrent ne pas s'engager (voir le chapitre 6, tableau 3).

Si **les régions et pays ACP** s'engagent formellement à respecter les principes d'unité et de solidarité, il apparaît clairement qu'ils tendent à prendre **une orientation de plus en plus régionale** pour défendre leurs principaux intérêts politiques, commerciaux et autres. La signature par la région des Caraïbes d'un APE avec l'UE en 2007 – alors que les autres régions ACP restaient opposées à une telle démarche – en est l'illustration. L'action collective du Groupe ACP autour d'intérêts communs est restée limitée ces quelques dernières dizaines d'années. S'il se peut que cette situation découle partiellement de contraintes de capacité, elle n'en reflète pas moins une réorientation plus fondamentale au niveau du socle objectif de l'unité et de la solidarité. Une « analyse des intérêts » montre que, considérées séparément, les régions A, C et P sont très différentes, qu'elles sont appelées à relever des défis géopolitiques, économiques et de développement qui leur sont propres, et que leurs intérêts ne peuvent être aisément pris en compte et défendus dans une structure tricontinentale (voir le chapitre 5).

Ces évolutions affectent également la portée et la capacité d'**action collective entre les ACP et l'UE**. L'APC constitue probablement le cadre le plus complet de coopération internationale adoptant une approche holistique du développement. Ceci étant dit, lorsqu'il s'agit d'aborder des problématiques plus spécifiques telles que la paix et la sécurité, le développement agricole et la sécurité alimentaire, le commerce, le changement climatique ou les migrations, tant l'UE que les régions/pays ACP optent de plus en plus souvent pour d'autres « vecteurs » que l'APC pour exposer leurs intérêts ou conclure des accords politiques.

#### **4) Application des principes de subsidiarité et de complémentarité : incertitude quant à la valeur ajoutée de l'entité ACP**

Les conclusions de l'étude indiquent clairement que la dynamique actuelle de régionalisation continuera de s'intensifier au-delà de 2020. Tel est assurément le cas en Afrique. Au fil des dix années écoulées, l'Union africaine et les Communautés économiques régionales ont progressivement occupé le devant de la scène en exposant leurs propres visions de l'avenir et en consolidant leur profil et leurs capacités. Elles sont devenues l'interlocuteur principal de l'UE et d'autres acteurs mondiaux. Même si la Stratégie conjointe Afrique-UE connaît certaines difficultés de mise en œuvre, plusieurs décideurs européens et africains consultés dans le cadre de la présente étude estiment qu'il est urgent d'approfondir le partenariat politique entre l'Europe et l'Afrique au cours des années à venir. Ces évolutions posent à leur tour **la question de la valeur ajoutée du Groupe ACP et du partenariat ACP-UE en tant que structures globales**.

**Les points de vue sur la relation entre les ACP et ses régions constitutives divergent**, reflétant des configurations diverses de pouvoirs et d'intérêts. D'aucuns soutiennent que l'APC permet parfaitement d'intégrer ces dynamiques régionales, et qu'un futur accord pourrait étendre l'espace réservé à l'UA et aux CER à l'intérieur d'un cadre englobant l'ensemble des ACP. D'autres voix, de plus en plus nombreuses dans les cercles africains, font valoir que le moment pourrait être venu d'inverser la logique et de mettre les régions en première ligne. Conformément au principe de subsidiarité, les acteurs d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique privilégieraient leurs propres agendas et intérêts prioritaires avant de chercher à définir les partenariats les mieux adaptés en termes d'efficacité et d'avantages pour la région concernée. Cette approche façonnerait les relations futures avec l'UE ainsi qu'avec les ACP en tant que Groupe – dont le maintien de la pertinence dépendra de sa capacité de jouer un rôle complémentaire et d'apporter une valeur ajoutée manifeste à ses composantes régionales. Les éléments qui ont fait la réussite de l'implication des ACP au niveau de l'OMC – à savoir le leadership, le contenu technique, une agence spécialisée – pourraient être une source d'inspiration dans ce contexte.

Ces diverses options mettent également **l'UE au défi de faire des choix clairs concernant l'architecture la mieux adaptée à la période post-2020 (primauté d'un cadre englobant l'ensemble des ACP ou dynamique de la régionalisation d'abord ?)** compte tenu de ses objectifs et intérêts principaux. L'injection de fonds importants dans un cadre stratégique (comme c'est le cas du FED dans le partenariat ACP-UE) n'est pas un acte neutre dans la mesure où il confère à la structure bénéficiaire une légitimité, un pouvoir et une capacité d'agir. Si l'UE veut améliorer la cohérence de son action extérieure ainsi que l'efficacité, la capacité opérationnelle et l'impact de la Stratégie conjointe Afrique-UE, il faudrait peut-être qu'elle réexamine sous un jour nouveau « où elle met son argent ».

Le domaine crucial de la paix et de la sécurité offre un excellent exemple à cet égard. En Afrique, les institutions principales en la matière sont l'Union africaine et les CER. Lorsqu'il fut adopté en 2000, l'article 11 de l'APC pouvait être considéré comme une disposition créative et avant-gardiste. Mais les autres instruments stratégiques et financiers de l'UE l'ont rapidement rattrapé. Le recours à l'APC comme

moyen de financer des mesures en faveur de la paix et de la sécurité sur le continent africain s'est avéré problématique. Les ACP n'ont pas le mandat spécifique de l'Union africaine pour ce qui concerne la sécurité, et n'ont aucun poids dans ce domaine.

#### 5) Inadaptation du cadre ACP-UE au nouvel agenda mondial

En septembre 2015, la communauté internationale a adopté le nouvel agenda universel 2030 pour le développement durable : dans quelle mesure le cadre ACP-UE est-il à même d'intégrer ce nouvel agenda mondial de développement ?

Sur le plan technique, un éventuel futur partenariat ACP-UE pourrait aisément intégrer l'agenda 2030. Les objectifs de développement durable sont particulièrement importants pour les pays ACP et l'actuel APC comporte déjà des dispositions relatives aux biens publics mondiaux qui pourraient être élargies. Les choses sont toutefois moins claires lorsqu'elles sont envisagées sous l'angle de l'économie politique. S'appuyant sur une analyse approfondie de l'expérience acquise dans les domaines de la sécurité alimentaire, du changement climatique et des migrations, l'étude conclut que ***l'APC n'est pas parvenu jusqu'ici à susciter une action collective efficace en matière de biens publics mondiaux*** (au-delà de déclarations et de projets). Cette situation est liée à l'hétérogénéité des intérêts en jeu et à la difficulté qui en découle pour les parties concernées de définir des positions communes et de conclure des accords politiques. Une résolution effective de ces problématiques globales exige légitimité, proximité et subsidiarité – ce que d'autres cadres d'action et accords multilatéraux peuvent offrir plus efficacement que le partenariat ACP-UE.

On pourrait faire valoir en outre que ***l'agenda 2030 est largement incompatible avec la mécanique de l'APC*** : non seulement le nouvel agenda « universel » abandonne le concept Nord-Sud, mais il étend le mandat de la coopération internationale bien au-delà de l'aide et de la réduction de la pauvreté. Il réclame la négociation d'intérêts communs, une différenciation, des partenariats multiacteurs et une responsabilité partagée (y compris pour la mobilisation du financement). Pour réaliser les objectifs de cet agenda, les futurs cadres institutionnels (ou « clubs » participant à la diplomatie internationale) devront ***faire preuve de légitimité, de pertinence, d'efficacité et d'efficience***. L'APC demeure pour sa part un partenariat exclusif et essentiellement Nord-Sud, qui gravite autour de l'aide avec une capacité limitée d'agir collectivement sur les questions de gouvernance mondiale. Le Groupe ACP s'est systématiquement opposé à la différenciation et l'APC n'est pas parvenu à assurer la participation d'acteurs non étatiques. Il est donc hautement improbable qu'un Accord de Cotonou révisé puisse être adapté au point d'impulser l'agenda mondial du développement.

#### IMPLICATIONS POUR LE DÉBAT SUR L'APRÈS-COTONOU (2020)

La grande conclusion de cette analyse d'économie politique est claire : quinze ans après la signature de l'Accord de partenariat de Cotonou, la coopération ACP-UE n'a pas concrétisé plusieurs de ses objectifs fondamentaux. La substance même de deux des trois piliers de l'Accord (le commerce et le dialogue politique) relève désormais dans une large mesure de cadres régionaux. Il ne reste qu'un ***partenariat asymétrique généralement restreint à des gouvernements et largement fondé sur des flux d'aide de type traditionnel***. La valeur ajoutée de partenariats dépendants ainsi de l'aide risque bien d'être limitée au-delà de 2020 – lorsque de nombreux pays ACP ne seront plus admis au bénéfice de cette aide et que la mise en œuvre d'un agenda 2030 universel axé sur les enjeux d'un développement mondial va requérir d'autres approches et d'autres moyens que ceux qui sous-tendent l'APC.

Face à ces réalités relevant de l'économie politique, une simple adaptation du cadre existant apparaît un choix périlleux. L'analyse d'économie politique met fortement en doute les hypothèses sur lesquelles se fondent cette approche du processus de révision (voir le tableau 9 du chapitre de conclusion). Les défis à relever par la coopération ACP-UE ne consistent pas simplement à en améliorer la mise en œuvre. **La question fondamentale concerne la pertinence et l'efficacité du cadre proprement dit (y compris sa structure géographique, politique et institutionnelle et les règles du jeu qui en découlent).**

Ceci dit, l'analyse montre également que des intérêts en place de part et d'autre pourraient privilégier **l'option d'une reformulation limitée de l'accord existant**. Du point de vue de la négociation également, il existe des incitations à opter pour « la voie de la moindre résistance ». Plusieurs motivations peuvent sous-tendre cette prise de position :

- ✓ la crainte qu'il soit difficile de parvenir à de bons accords alternatifs (en termes de niveaux d'aide en faveur de l'Afrique plus particulièrement) dans le climat actuel de crise politique et financière que connaît l'UE ;
- ✓ la réticence à abandonner l'APC juridiquement contraignant par crainte d'un amoindrissement des moyens de pression pour mener un dialogue politique ou gérer les migrations (même si, dans la pratique, un tel cadre normatif n'offre guère de garantie absolue quant à une action politique efficace) ;
- ✓ la constellation actuelle, à savoir un APC doté d'un fonds dédié (le FED) ne faisant pas partie du budget ordinaire de l'UE, facilite le financement du coût de la coopération institutionnelle et le cofinancement du secrétariat ACP (ce qui serait plus difficile à obtenir s'il fallait passer par le budget de l'UE) ;
- ✓ l'argument selon lequel le temps pourrait manquer pour élaborer des alternatives solides et politiquement réalistes entre les 28 États membres de l'UE et les 79 pays ACP.

L'autre option possible pour les décideurs impliqués dans le processus de réexamen consisterait à **repenser le cadre général de manière plus fondamentale**. Le défi serait ici de **concevoir ensemble pour l'avenir d'autres scénarios de coopération internationale susceptibles d'offrir de meilleurs résultats** aux régions, aux États et aux citoyens d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique et d'Europe.

Cette option invite les parties à sortir des sentiers battus – autrement dit à sortir du cadre existant. **L'élaboration de scénarios dans cette perspective** peut impliquer: (i) de mettre les dynamiques de la mondialisation et de la régionalisation à la première place (au lieu de les intégrer dans le cadre ACP-UE) ; (ii) d'appliquer les principes de subsidiarité et de complémentarité à la définition de la valeur ajoutée d'un éventuel accord-cadre ACP-UE au cas où les parties conviennent à la fois de sa pertinence et de sa dotation en ressources ; (iii) de réexaminer les systèmes de gouvernance afin de permettre des partenariats réellement inclusifs ainsi qu'une gestion plus efficace et davantage transparente des apports financiers et non financiers ; et (iv) de diversifier les partenariats selon des axes fonctionnels (coopération directe avec les PMA ou les PEID en tant que groupe).

**Envisager le processus de réexamen sous l'angle de l'économie politique serait une toute autre paire de manches** car il faudrait y investir de la créativité, du dialogue et du capital politique. Un tel scénario dépend très largement de la capacité de l'UE d'élaborer des politiques cohérentes et de **proposer des alternatives crédibles à l'APC** (y compris en termes de ressources financières). Mais il offre aussi la possibilité de repenser le partenariat entre l'Europe et les pays/régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et de donner naissance à un ensemble de cadres d'action mutuellement



avantageux et susceptibles de répondre aux objectifs de l'agenda mondial du développement au-delà de 2020.