

DOCUMENT DE RÉFLEXION No. 289

Relations UE-ACP : la fin des préférences ?

UNE ANALYSE DU NOUVEL ACCORD POST-COTONOU

OEACP-UE

Par Jean-Claude Boidin

Janvier 2021

Ouvertes en 2018, les négociations pour un accord post-Cotonou entre l'Union européenne (UE) et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) viennent de se conclure. Le nouveau traité conserve certains traits des conventions de Lomé et de Cotonou, mais sa structure et son contenu sont profondément modifiés.

Le nouvel accord est régionalisé et comporte des protocoles séparés pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Ses objectifs sont d'abord politiques : les droits de l'homme et la paix et la sécurité viennent en tête, tandis que des questions sensibles comme les migrations ou la santé et les droits de la reproduction sont aussi abordées.

L'environnement et le climat recevront une attention particulière dans la coopération, en même temps que la promotion des investissements sources de croissance et d'emploi. Avec la disparition du Fonds Européen de Développement (FED), désormais intégré dans le budget de l'UE, l'aide de l'UE perd son caractère contractuel. Le protocole Afrique, qui fait une large place à l'agenda d'intégration de l'Union Africaine (UA), s'efforce de concilier le cadre juridique UE-ACP avec l'approche de continent à continent poursuivie entre l'UE et l'UA.

Le partenariat UE-ACP a changé, passant progressivement d'une relation préférentielle à un cadre réciproque fondé sur l'intérêt mutuel. Dans un contexte international tendu, son renouvellement pour 20 ans traduit la solidarité géopolitique entre les partenaires et leur engagement en faveur du multilatéralisme.

Table des matières

A propos de l'auteur.....	ii
Sigles et acronymes.....	ii
Introduction	1
L'acquis de Lomé et de Cotonou	1
Un partenariat rénové.....	3
Coopération financière	4
UE-ACP et Europe-Afrique.....	5
Conclusion.....	6
Bibliographie	8

A propos de l'auteur

Jean-Claude Boidin est un ancien fonctionnaire de la direction générale de la coopération internationale et du développement, de la Commission européenne, et ancien ambassadeur de l'UE doté de plus de 30 ans d'expérience dans la coopération ACP-UE. Il est actuellement membre du conseil d'administration du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM). Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur et ne doivent être attribuées à aucune autre personne ou institution. Toutes les erreurs restent celles de l'auteur. Pour faire part à l'auteur de vos commentaires sur le document, veuillez envoyer un e-mail à: <jiceboidin@gmail.com>. Tous les travaux de l'ECDPM relatifs aux relations ACP-UE sont disponibles sur le site Web de l'ECDPM à l'adresse: <https://ecdpm.org/dossiers/future-oacps-eu-relations/>

Sigles et acronymes

ACP	Les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
APE	Accords de partenariat économique
PDDAA	Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique
CEA	Communauté économique africaine
CFP	Cadre financier pluriannuel
CPD	Cohérence des politiques pour le développement
IFD	Institutions de financement du développement
DG	Directeur général
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
FED	Fonds européen de développement
IVDCI	Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale
NAP	Plans nationaux d'adaptation
NDC	Contributions nationales
ODDs	Objectifs de développement durable
OEACP	Organisation des Etats ACP
ONU	Organisation des Nations Unies
PIDA	Programme de Développement des Infrastructures en Afrique
R-U	Royaume-Uni
SDSR	La santé et les droits sexuels et reproductifs
UE	Union européenne
PIE	Plan d'investissement extérieur
UA	Union africaine
ZLECAF	Zone de Libre-Echange Continentale Africaine

Introduction

Ouvertes en septembre 2018, les négociations post-Cotonou viennent de déboucher sur un accord politique entre l'UE et les pays de l'OEACP¹ le 3 décembre 2020. Le nouvel accord devrait être paraphé en tout début d'année, pour être signé courant 2021. Que contiendra-t-il? D'après les projets de texte agréés par les négociateurs en chef,² le nouvel accord conservera certains traits des Conventions de Lomé et de Cotonou qui l'ont précédé, mais son contenu et surtout son équilibre seront profondément modifiés.

L'acquis de Lomé et de Cotonou

Après 2 ans et demi de pourparlers, la conclusion d'un nouvel accord est un succès politique, qui confirme la place particulière des ACP dans les relations extérieures de l'UE et la résilience d'un partenariat vieux d'un demi-siècle. Nombre de traits des accords de Lomé et Cotonou ont été conservés dans le nouvel accord:

Avec 27 Etats européens et 79 pays ACP, la couverture géographique de l'accord reste stable, malgré le départ du Royaume-Uni. Au moment de la conclusion de Cotonou, en 2000, l'UE ne comptait que 15 Etats membres. L'arrivée de 13 nouveaux Etats membres et le départ des Britanniques ont transformé les priorités de l'UE et les équilibres en son sein, tout en compliquant les négociations. Cependant, on ne relève aucune défection du côté du Groupe ACP,³ qui a gardé sa cohésion.

Le nouvel accord est conclu pour une durée de 20 ans, comme l'accord de Cotonou, et pourrait être prolongé de 5 années par accord tacite (F98).⁴ Une révision à mi-parcours, prévue en 2030, coïncidera avec l'échéance des ODDs adoptés par les Nations Unies en 2015. Ce sera l'occasion d'actualiser l'accord et d'y intégrer les nouveaux engagements convenus au plan mondial.

La définition des éléments essentiels et fondamentaux de l'accord reste pratiquement identique à celle de Cotonou: le respect des Droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit constituent les éléments essentiels de l'accord (F9.7),⁵ tandis que la bonne gouvernance, y inclus la lutte contre la corruption, est retenue comme élément fondamental (F12.8). Comme dans Cotonou, c'est la violation de l'un de ces éléments qui est susceptible de déclencher des consultations formelles pouvant conduire à des sanctions, dites «mesures appropriées» (F100.4).

L'accord UE-ACP conserve un contenu très large, qui inclut pratiquement tous les domaines et les thèmes qui se prêtent à une coopération internationale : le dialogue politique, la coopération commerciale, financière et technique, mais aussi tous les aspects du développement qui sont évoqués dans les ODDs. De nouvelles préoccupations sont venues s'ajouter au menu déjà très complet de Cotonou, comme par exemple l'économie numérique, la cybersécurité, la lutte contre la drogue, le crime organisé et le trafic des êtres humains, la protection des données et un titre entier sur les migrations. Il en résulte un texte souvent long et énumératif dont il est difficile de dégager des priorités.

La base juridique du traité n'est pas encore déterminée. Mais compte tenu des nombreux domaines couverts, il s'agira très certainement d'un accord mixte engageant l'UE et chacun de ses Etats membres. Sa ratification sera donc laborieuse et pourrait prendre 2 à 3 ans du côté européen. C'est pourquoi une mise en œuvre anticipée est prévue

¹ Parallèlement aux négociations, le Groupe ACP s'est transformé en une « Organisation des Etats ACP » (OEACP) en amendant son acte fondateur, l'Accord de Georgetown. Par commodité, on conserve ici le sigle usuel ACP pour désigner les Etats membres de cette organisation et le groupe qu'ils forment.

² « Post-Cotonou: les négociateurs parviennent à un accord politique sur un nouvel accord de partenariat entre l'UE et les Etats ACP » - Communiqué de presse, Commission européenne, 3 décembre 2020.

³ Du côté ACP, on relève seulement l'accession du Sud Soudan, devenu indépendant en 2011, et la fin du statut particulier qui s'appliquait à l'Afrique du Sud depuis 1995. Cuba demeure membre de l'OEACP mais n'est toujours pas partie au traité avec l'UE.

⁴ Les références correspondent à une numérotation provisoire des articles du traité principal (Fondation, F) ou des protocoles régionaux A, C et P, sur la base d'un projet de texte consolidé au 15 octobre 2020 consulté par l'auteur. Le texte final devrait être publié dans les semaines à venir.

⁵ La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive est aussi retenue comme un élément essentiel de l'accord (F18.1, ex Art 11B Cotonou).

dès 2021. Celle-ci sera juridiquement nécessaire pour assurer le fonctionnement des institutions, mais moins cruciale que dans le passé: le régime des échanges découlant des Accords de Partenariat Economique (APE) n'est pas affecté par le nouvel accord, tandis que la gestion de l'aide relèvera désormais de règles internes à l'UE (cf coopération financière, infra).

Comme dans l'accord de Cotonou, le régime des échanges commerciaux entre les ACP et l'UE n'est pas traité en détail dans la Convention, mais renvoyé à des «Accords de Partenariat Economique» (APE) conclus séparément avec des régions ou groupes de pays ACP. Depuis 2009, une dizaine d'APE ont été signés qui établissent des relations préférentielles de libre-échange avec 50 pays ACP. Le commerce, qui est une dimension essentielle de la coopération, n'est donc traité que de façon indirecte dans le nouvel accord, par référence aux APE déjà conclus. Priorité est donnée à la mise en œuvre des APE existants, tout en souhaitant que ces accords s'élargissent et accueillent d'autres pays ACP. Le lien juridique qui existait entre l'Accord de Cotonou et les APE est repris dans le nouvel accord, de sorte que les APE existants et futurs, qui sont des accords à durée indéterminée, demeurent bien des éléments du partenariat UE-ACP et sont donc liés à ses éléments essentiels (F50.6). La conclusion du nouvel accord aura donc pour effet de conforter les régimes des échanges établis au titre des APE.

Si le traitement tarifaire des échanges ACP-UE est régi par les APE, les questions connexes au commerce gardent de l'importance dans l'accord cadre : les deux côtés veulent que leur commerce assure un haut niveau de protection environnementale et sociale, et considèrent comme légitime la protection pour ces motifs (F49.3). Le commerce des services, la propriété intellectuelle, les obstacles techniques et phyto-sanitaires, la politique de concurrence et les marchés publics, sujets qui sont assez peu traités dans la plupart des APE jusqu'ici, restent des domaines de coopération importants pour l'avenir.

L'accord maintient les institutions communes mises en place sous les conventions précédentes : le Conseil des Ministres UE-ACP, le Comité des Ambassadeurs ou des Hauts Fonctionnaires et une Assemblée parlementaire paritaire, tout en prévoyant que ces instances opéreront désormais à deux niveaux : un format plénier, lorsque le dialogue intéressera l'UE et tous les ACP, et un format régional, lorsqu'il s'agira de questions spécifiques à l'Afrique, aux Caraïbes ou au Pacifique (cf régionalisation de l'accord, infra).

Dans le nouvel accord, l'UE et les Etats ACP renforcent encore le lien avec les engagements pris au plan multilatéral, auxquels ils font de multiples références; d'emblée, les ODDs de l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris sur le climat sont cités comme le «cadre de référence» (overarching framework) du partenariat (F1). Tout au long de l'accord principal et dans chacun des domaines de coopération abordés, on ne compte pas moins de 35 références à des accords ou protocoles internationaux existants.

On retrouve également dans l'accord un engagement fort en faveur du multilatéralisme et la volonté des partenaires de joindre leurs forces dans les enceintes internationales (F1.5 & F76-77). A un moment où le multilatéralisme est fortement secoué, cette capacité de mobilisation de plus de 100 pays constitue un atout du partenariat ACP-UE qui a été exploité dans le passé, comme par exemple à Doha (2001) ou à Paris (2015).

Par rapport aux conventions précédentes, l'objectif d'encourager l'intégration régionale et continentale est devenu moins visible dans la fondation, où il n'apparaît que sous forme de mentions incidentes (Préambule 22, F2.7, F50.5 & 50.7). En revanche, ce thème ressort de façon plus affirmée dans les protocoles régionaux Afrique, Caraïbes et Pacifique (A3, C4, P4). Ceci tend à confirmer que le potentiel d'intégration économique se situe d'abord au niveau sous-régional, et que les perspectives de coopération régionale entre tous les ACP demeurent limitées.

Dans le prolongement de Cotonou, l'égalité de genre est réaffirmée avec force, à la fois comme un des grands objectifs de la coopération et comme un thème transversal (F2.5, F10 & F36), qui est repris dans chacun des protocoles régionaux (A39, C32 & 49, P39.2 & P50).

Bien qu'il s'agisse d'un traité conclu entre Etats, l'accord fait toujours une très large place à la participation des acteurs non-étatiques: secteur privé, autorités locales, société civile doivent être inclus dans le dialogue avec chaque pays partenaire, et impliqués autant que possible dans la mise en œuvre de la coopération (F2.8, F3.4, F5 définissant les acteurs du partenariat, F11 & F94).

Un partenariat rénové

Le contexte international a profondément changé depuis l'an 2000, comme les attentes de l'opinion à l'égard de la coopération Nord-Sud. Ceci se traduit dans le nouvel accord, qui se distingue des conventions précédentes par sa structure et par sa façon d'ordonner les domaines de coopération.

A la différence des conventions de Lomé et de Cotonou, le nouvel accord est régionalisé. Il se présente sous la forme d'un socle commun, appelé « fondation », et de 3 protocoles régionaux concernant respectivement l'Afrique, Les Caraïbes et le Pacifique. Régionaliser l'accord pour mieux différencier les priorités de la coopération avec les trois blocs était un des objectifs principaux des Européens, que les ACP n'ont accepté qu'avec réticence. Soucieux de préserver l'intégrité et la cohésion de leur groupe, ceux-ci ont tenu à inscrire un grand nombre de thèmes dans la fondation commune et à affirmer sa prééminence. Dans le même temps, les négociateurs des protocoles régionaux ont aussi chargé la barque en y incluant de nombreux domaines prioritaires et en reprenant des sujets déjà traités dans la fondation. Le résultat est ambigu : beaucoup de répétitions et de doubles-emplois apparaissent entre la fondation et les protocoles régionaux, et le « centre de gravité » du nouvel accord peine à se situer d'un côté ou de l'autre. On s'interroge sur le bien fondé de certains doublons, comme par exemple la présence de titres consacrés aux Droits de l'Homme dans la fondation et dans chacun des protocoles régionaux.

La régionalisation de l'accord se répercute sur le fonctionnement des institutions conjointes (Conseil des ministres, Comité des Ambassadeurs, Assemblée parlementaire) qui opéreront à deux niveaux. Les organes régionaux auront en pratique plus de pouvoirs et de tâches, et se réuniront plus souvent que le Conseil plénier ACP-UE. Mais la hiérarchie entre ces instances est établie dès le début de l'Accord (F6) : les Conseils régionaux devront faire rapport au Conseil ACP-UE, et ne pourront pas modifier le protocole qui les concerne sans son aval (F98.5). Le dialogue parlementaire devrait se tenir principalement au sein des Comités régionaux (F93); cependant, une Assemblée parlementaire plénière a été maintenue sur la demande insistante des ACP et du Parlement européen (F89).

Partenariat devient le mot-clé, plus visible encore que dans l'accord de Cotonou. Dès l'art F3, l'appellation de "partnership dialogue" remplace ce qui, dans les accords précédents, s'appelait « *political dialogue* », et parfois *policy dialogue*. Dans l'ambition d'afficher que l'UE et les ACP se situent sur un pied d'égalité, la rédaction de l'accord est devenue plus symétrique. Dans presque tous les domaines, même la cohérence des politiques ou le financement du développement, ce sont les deux parties qui s'engagent ensemble, et non plus l'UE qui s'engage à soutenir les efforts des pays ACP.⁶ Comme pour lever un doute, l'appellation "genuine partnership" apparaît au début des protocoles régionaux, assortie de qualificatifs ambitieux: égalité entre les partenaires, réciprocité, respect et responsabilité mutuels, appropriation commune.

Avec le nouvel accord, le partenariat UE-ACP prend un caractère encore plus politique. Le commerce et l'aide au développement, qui se trouvaient au cœur des conventions de Lomé, ont perdu de leur poids et glissé vers les chapitres plus techniques de l'accord, noyés dans un long catalogue de thèmes et de secteurs. Au cours de la négociation, les questions les plus épineuses à résoudre ont toutes été de nature politique: migration, santé reproductive, institutions, non-exécution...

Ce glissement s'observe dès l'article F1 : là où Cotonou plaçait en tête « *promouvoir le développement des pays ACP* », le nouvel accord veut d'abord « établir un partenariat politique renforcé ». Lorsque s'énoncent ensuite les objectifs du nouveau partenariat, le développement humain, et en particulier la lutte contre la pauvreté, viennent en quatrième position, après les Droits de l'Homme et la démocratie (nr1), la paix et la sécurité (nr2) et l'investissement pour la croissance (nr3).

Le langage utilisé dans le nouvel accord n'est pas toujours contraignant, et se rapproche parfois des déclarations d'intention que l'on rencontre dans les résolutions UN. Dans beaucoup de domaines, les parties rappellent ou réaffirment des engagements déjà pris ailleurs, reconnaissent l'importance de tel ou tel aspect, ou conviennent d'intensifier leur dialogue sans nécessairement s'engager fermement à de nouvelles actions (« shall »). Sur les sujets les plus délicats, le compromis trouvé n'est qu'exploratoire: « *the parties shall explore ways to cooperate in order to promote...* » (F74).

⁶ Les engagements des Etats ACP ne se distinguent de ceux de l'UE et de ses Etats membres que sur deux sujets: la réadmission des migrants illégaux (F73) et la mobilisation de l'aide au développement (F81).

Les domaines prioritaires de coopération seront naturellement différents selon les pays et les régions. Dans le catalogue très complet qui figure dans l'accord et dans ses protocoles, on relève un accent nouveau sur les questions d'environnement et de climat, qui fait écho au projet européen de « Green Deal » et reflète les engagements pris ensemble à la conférence de Paris en 2015 (F43, F49.3, F54 à 59).⁷ La transition numérique devient aussi un sujet à part entière. Instruits par les récentes pandémies, les textes sur la santé mettent l'accent sur la prévention des nouvelles menaces et la coopération dans la lutte contre les défis sanitaires mondiaux (F29, A32, C44).

L'équilibre général entre développement économique et développement humain penche du côté de l'économie, et ceci est particulièrement visible dans les protocoles régionaux. L'approche est centrée sur la promotion de l'investissement et le rôle du secteur privé comme moteurs de la croissance. Aux Etats d'assurer un climat favorable aux affaires, tandis que les financements publics, et notamment l'aide de l'UE, seront utilisés «de façon innovante» sous forme de mixage et de garanties bancaires (F41.3 & 83.2, A13.4, C11.4, P15.2).

Au point de rencontre de la démographie et des droits de la Femme, le thème de la Santé et des Droits de la Reproduction (SDSR) a été un des plus difficiles à traiter du fait de divergences profondes entre les positions UE et ACP, mais aussi au sein-même de l'UE. Le compromis trouvé dans la toute dernière phase des négociations n'est sans doute pas à la hauteur des attentes des Etats membres et des acteurs les plus engagés sur ce thème; mais en posant les questions de sexualité et de reproduction en termes de droits humains, il devrait servir de base pour approfondir le dialogue entre les parties sur un sujet qui reste extrêmement sensible des deux côtés de la table (F36, compromis repris dans les protocoles régionaux).

La question migratoire est le principal nouveau défi de l'accord, et celui qui a été le plus difficile à négocier. Alors que Cotonou ne lui consacrait qu'un seul article (Art 13), elle fait l'objet d'un titre entier dans la fondation (14 articles et une annexe spécifique) et dans le protocole Afrique (7 articles). Les causes profondes des migrations et les liens entre migrations et développement sont évoqués, mais pas vraiment approfondis. L'accord se concentre surtout sur la gestion des flux migratoires et la lutte contre le trafic et les migrations irrégulières. Tandis que les Européens cherchaient à obtenir des engagements fermes de la part des ACP sur le retour et la réadmission des illégaux,⁸ les pays ACP ont plutôt mis en avant les avantages et la facilitation de la migration légale, en soulignant son impact économique. Au delà de principes généraux, la tentative de réguler les flux et de combattre l'immigration illégale dans un accord collectif liant 100 Etats différents ne pouvait guère aboutir à des engagements très concrets. Dans sa récente proposition d'un nouveau «Pacte européen pour la migration et l'asile», l'UE réitère d'ailleurs son souhait de conclure des accords bilatéraux de réadmission avec les pays d'origine et de transit des migrants. Ce renvoi vers la négociation d'accords bilatéraux figurait déjà dans Cotonou (Art 13.5.c) et il réapparaît dans le nouvel accord (Annexe B et A77.2).

L'objectif de cohérence des politiques pour le développement (CPD) est bien repris dans le nouvel accord, mais l'obligation d'informer et le mécanisme de consultation qui figuraient dans les conventions précédentes (Art 12 et 38A Cotonou) ont été édulcorés. Ne subsiste qu'un engagement général, qui s'applique donc aussi aux ACP, d'informer, et le cas échéant de consulter l'autre partie lorsque des mesures sont envisagées qui pourraient l'affecter (F4). Il est vrai que le mécanisme de l'Art 12 Cotonou, régulièrement utilisé dans les années 80 et 90 pour protéger les intérêts des ACP, était tombé en désuétude depuis 2000: il n'avait pas même été invoqué lors d'initiatives majeures comme la négociation du Brexit ou la préparation par l'UE de son nouveau Cadre financier pluriannuel.

Coopération financière

Par rapport aux conventions précédentes, le changement le plus important est la disparition du Fonds Européen de Développement (FED) qui a financé pendant 60 ans l'essentiel de la coopération UE-ACP. Les moyens de la coopération seront désormais intégrés au budget général de l'UE; ils ne font donc plus l'objet de négociations, et l'ensemble de la coopération financière perd son caractère contractuel. Le nouvel accord n'aura donc pas de protocole ou d'annexe

⁷ La lutte contre le changement climatique avait déjà fait son apparition dans Cotonou en 2010 (Art 11B). Les engagements deviennent nettement plus précis dans le nouvel accord, qui se réfère aux Contributions Nationales NDC et aux Plans Nationaux d'Adaptation NAP. Ce thème est placé en tête du protocole Pacifique.

⁸ Dans l'article 13 de Cotonou, les Etats ACP s'engageaient déjà formellement à «réadmettre sans autres formalités» leurs ressortissants illégalement présents dans un Etat de l'UE. Il semble que cette disposition n'a pas été mise en application depuis 2000, ni même invoquée dans les périodes de crise migratoire (Sommet de La Valette 2015).

financière, par lequel l'UE annonçait le montant global de son aide aux pays ACP. Disparaissent aussi tous les chapitres et annexes qui traitaient de la programmation et de la gestion de l'aide et qui instaurent une véritable cogestion entre la Commission européenne et le pays bénéficiaire, avec des responsabilités étendues pour l'Ordonnateur National. Inscrite au budget général de l'UE, l'aide sera régie par la réglementation budgétaire et placée sous la seule responsabilité de la Commission.

En matière de coopération financière, le nouvel accord se limite à une section de 5 articles (« *Means of cooperation and implementation* ») dans laquelle l'UE s'engage à fournir un « *niveau approprié de ressources financières dans le respect de ses propres règlements et procédures* »(F81). En rappelant les notions de prévisibilité, de dialogue, d'ownership, l'accord s'efforce de rassurer les ACP mais sans leur offrir de levier pour s'en assurer. Pour les ACP, le sort de la coopération financière ne relèvera plus d'une négociation avec les Européens, mais de discussions internes à l'UE sur son nouvel instrument de coopération IVDCI (Instrument de Voisinage, de Développement et de Coopération Internationale). Dans une déclaration unilatérale (Annexe D), l'UE s'engage à communiquer aux Etats ACP « *dès que possible (...) une allocation indicative pour chacune des trois régions A, C et P* » puis des enveloppes nationales et régionales.⁹

Même si, du côté ACP, on pouvait s'attendre à la budgétisation du FED, on doit considérer ce volet de l'accord comme décevant, et certainement en net retrait par rapport aux Conventions précédentes. La prévisibilité de l'aide financière de l'UE a pratiquement disparu. Les règles de programmation et de gestion de l'aide ne sont plus établies de commun accord, et pourront donc être modifiées par l'UE *ad libitum*. Les responsabilités de gestion qui étaient partagées se trouvent reconcentrées dans les mains de la Commission européenne.¹⁰ En toute hypothèse, le nouveau système de coopération financière, qui s'aligne sur la pratique en vigueur avec les pays en développement non-ACP, sera beaucoup moins «partenarial» que dans le passé.

Sans pouvoir préciser les moyens apportés par l'UE, le chapitre financier affiche en revanche une volonté de diversifier les ressources: la mobilisation de ressources fiscales par les pays ACP, l'investissement privé, les transferts des migrants vers leur pays d'origine, le mixage prêts-dons et les garanties bancaires devraient compléter les flux traditionnels d'APD (F82 & 83). Dans la lignée du Plan d'Investissement extérieur (PIE) Juncker et des Fonds fiduciaires établis depuis 2015, les opérations de cofinancement et de mixage avec Banques et Institutions de Financement du Développement (IFD) sont appelées à se développer¹¹ et viendront sans doute remplacer les aides classiques pour les pays ACP les plus développés (F81.5).

UE-ACP et Europe-Afrique

L'accord UE-ACP et son protocole Afrique engagent toute l'Afrique sub-saharienne, mais pas l'Afrique du Nord, qui est liée à l'UE par des accords bilatéraux séparés. Avant même le début des négociations, la question s'est posée de concilier le cadre juridique UE-ACP avec l'approche de «continent à continent» que l'Europe poursuit avec l'Union Africaine (UA) depuis 2007 et qui s'est consolidée sous l'impulsion de la Commission Juncker.

Le choix de «régionaliser» l'accord ACP-UE était précisément une tentative de réponse à ce défi : négocié avec 49 des 55 Etats africains, le protocole Afrique pourrait naturellement accueillir toutes les priorités du continent, et en particulier l'agenda d'intégration conduit dans le cadre de l'Union Africaine. Au niveau politique, le dialogue et les stratégies communes UE-UA serviraient ainsi de cadre à la coopération UE-ACP en Afrique sub-saharienne, en même temps qu'ils s'appliquent à l'Afrique du Nord.

⁹ Au moment de conclure la négociation UE-ACP, les discussions sont toujours en cours au sein de l'UE sur le Cadre Financier 2021-27 et son nouvel instrument de développement IVDCI. Les allocations géographiques prévues pour l'Afrique sub-saharienne, les Caraïbes et le Pacifique sont de l'ordre de 27,5 milliards d'Euros pour les 7 prochaines années. Le 11^{ème} FED s'élevait à 29,1 milliards d'Euros pour 2014-2020.

¹⁰ Dans sa proposition de règlement interne IVDCI, la Commission a introduit certaines modalités de gestion qui s'inspirent du FED, notamment en ce qui concerne le dialogue de programmation et les reports de crédits.

¹¹ L'accord ne contient aucune précision sur le fonctionnement du mixage (blending), des garanties bancaires et des cofinancements. C'est le règlement IVDCI qui définira l'utilisation de ces instruments et précisera les rôles respectifs de la Commission et des Institutions financières.

De fortes tensions étaient apparues en 2018, après que la Commission de l'UA ait tenté de prendre le contrôle des négociations avec l'UE dans un cadre purement africain. Cette tentative s'est heurtée à l'objection des pays d'Afrique du Nord et de la majorité des ACP soucieux de maintenir leurs négociations avec l'UE dans un cadre intergouvernemental familial, et non pas au travers de l'UA. L'épisode a cependant engendré des frustrations de part et d'autre et abouti à une absence de collaboration entre les représentations africaines à Bruxelles et Addis-Abeba au fil des négociations ACP-UE. De son côté, l'UE a plaidé avec constance pour une approche constructive qui concilie les approches ACP et panafricaine.

A la lecture du protocole Afrique, le résultat apparaît prometteur. Le protocole fait une très large place à l'agenda continental de l'Union Africaine. Au fil des 78 articles du protocole, on ne compte pas moins de 34 références à des instruments et stratégies de l'UA. Le rôle de l'UA se trouve ainsi reconnu dans ses domaines de compétence politiques (paix et sécurité, Droits de l'Homme, gouvernance) comme dans ses projets d'intégration économique (Communauté Economique Africaine-CEA, Zone de Libre-Echange Continentale Africaine-ZLECAf, Programme Africain Intégré de Développement Agricole-PDDAA, Programme de Développement des Infrastructures en Afrique-PIDA, etc..).

Au début du protocole Afrique, le lien entre l'accord UE-ACP et le dialogue UE-UA est établi de façon constructive. *«Les parties conviennent d'assurer cohérence et complémentarité entre ce Protocole et le partenariat de continent à continent établi par les sommets UE-UA successifs et les documents qui en sont issus»* (A3). *«Les parties tiendront compte, dans leur coopération et dans la mise en œuvre de ce protocole, des orientations stratégiques et politiques données par les sommets UE-UA»* (A4). En inscrivant ces liens dans le protocole Afrique, les signataires du traité UE-ACP offrent une forme de consécration juridique au partenariat entre les deux continents et reconnaissent la prééminence politique du Sommet UE-UA.

L'articulation entre l'agenda panafricain et la coopération avec les Etats ACP s'établit dans le respect du principe de subsidiarité. L'UA est le cadre de référence sur les questions continentales et trans-régionales (A3.5), tandis que l'essentiel de la coopération continuera de s'organiser aux niveaux national et sous-régional (A6). La programmation devra donc répartir les ressources disponibles entre ces différents niveaux.¹²

Au prix de nombreux doubles-emplois, le protocole Afrique reprend exactement les mêmes six domaines de coopération que l'accord principal, mais avec des pondérations différentes. C'est le volet économique qui semble devoir dominer la coopération avec l'Afrique, avec un fort accent sur la promotion des investissements et le rôle du secteur privé. Dans la lignée du Plan Juncker d'Investissement Extérieur (EEIP) de 2018, on fera donc appel au mixage et aux garanties bancaires pour déclencher des ressources additionnelles (A13.4). En matière commerciale, la priorité ira à la mise en œuvre des APE, qui doivent eux-mêmes contribuer à l'intégration régionale et soutenir la mise en place de la ZLE continentale (A16). En passant en revue tous les secteurs économiques, de l'agriculture au tourisme et à l'industrie spatiale, le protocole Afrique du nouvel accord traduit les ambitions du continent pour les vingt prochaines années d'une véritable transformation économique créatrice d'emplois et de valeur ajoutée.

Afin de pouvoir associer l'Union Africaine et les communautés économiques régionales au fonctionnement de l'accord, un statut d'observateur est prévu dans les institutions (F103). Cette possibilité pourrait également intéresser les pays d'Afrique du Nord (A3.5).

Pour l'UE comme pour les Etats africains, la coïncidence dans le temps entre la tenue du prochain Sommet UE-UA et la signature du nouvel accord UE-ACP, vers la mi-2021, présente une occasion unique de manifester la convergence entre ces deux formes du partenariat.

Conclusion

La structure du nouvel accord UE-ACP et la façon dont se sont déroulées les négociations suggèrent qu'un changement de logiciel s'est produit par rapport aux Conventions de Lomé et Cotonou: avec le nouvel accord, on passe d'une

¹² Dans le passé, 80 % des crédits du FED sont allés aux programmes nationaux et 15% environ à la coopération régionale. Les financements européens en appui à l'UA sont venus principalement du FED et d'un instrument spécifique «panafricain» inscrit au budget de l'UE. A partir de 2021, ces deux sources seront fusionnées dans le nouvel instrument IVDCI.

relation préférentielle et asymétrique axée sur le développement des ACP à un partenariat centré sur les intérêts mutuels et réciproques de l'Europe et des ACP; d'un accord de coopération à un dialogue de plus en plus «politique».

Depuis Cotonou, la dimension préférentielle des conventions de Lomé s'est progressivement érodée, tandis que disparaît le caractère « unique » de la relation Europe-ACP: le régime commercial ACP-UE s'est profondément transformé pour se conformer aux règles du libre-échange; avec la disparition du FED et la fin de la cogestion, l'aide n'est plus au centre du partenariat. Dans la plupart des domaines, le traitement accordé aux pays ACP se rapproche de celui des autres régions en développement. La relation privilégiée entre l'UE et les ACP, qui a longtemps fait école, se trouve aujourd'hui normalisée.

La régionalisation de l'accord et l'autonomisation des 3 régions auront aussi pour effet de rendre plus visible le poids croissant de l'Afrique dans les relations extérieures de l'Union. En dehors du cadre général ACP, Caraïbes et Pacifique auraient sans doute plus de mal à se faire entendre.

Il reste remarquable que les négociateurs soient parvenus, malgré les turbulences politiques, économiques et sanitaires du moment, à s'entendre sur un nouvel accord qui préserve et prolonge la relation structurée entre l'UE-27 et les 79 Etats ACP. Dans un contexte international tendu, la conclusion du nouvel accord est d'autant plus précieuse: elle témoigne d'une solidarité «géopolitique» entre les parties et constitue un acte de confiance dans le multilatéralisme.

Avec ce nouvel accord, le regard de l'UE et des ACP se porte au delà du commerce et de la coopération au développement, « beyond trade » et désormais « beyond aid ». Les partenaires partagent des valeurs et des objectifs communs, un dialogue structuré et une longue habitude de la coopération dans tous les domaines. C'est sur ces bases qu'ils restent engagés ensemble dans la poursuite des Objectifs de Développement Durable (ODDs).

Bibliographie

Council of the EU. 2015. [Valetta Summit on Migration, 11-12 September 2015](#).

EC. 2020. *Post-Cotonou: Negotiators reach a political deal on a new EU/Africa-Caribbean-Pacific Partnership Agreement* (EC Press release, 3 December 2020). Brussels: European Commission. Published on the website of the [European Commission](#) and the [ACP Group](#).

EU. 2020. [Agreement of 23 June 2000 between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part](#). Last update 3 April 2020.

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Cette publication a été financée par des partenaires institutionnels de l'ECDPM, les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, le Danemark et l'Autriche.

ISSN1571-7577

ecdpm

Making policies work

HEAD OFFICE
SIÈGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES

Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447