

Explorer les scénarios pour l'avenir de la coopération ACP-UE : un outil d'analyse pour des choix informés



Jean Bossuyt, Niels Keijzer, Geert Laporte,
Alfonso Medinilla et Marc De Tollenaere

Octobre 2016

ecdpm

SOMMAIRE

Introduction.....	4
Scénario 1 : Un Accord de partenariat de Cotonou révisé au-delà de 2020.....	9
Scénario 2 : Un accord-cadre avec les ACP relié à des accords régionaux avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique .	14
Scénario 3 : Régionalisation des relations ACP-UE	19
Scénario 4 : Des partenariats multi-acteurs mixtes, à la fois régionaux et thématiques	24

Introduction

Explorer les scénarios pour l'avenir de la coopération ACP-UE : un outil d'analyse pour des choix informés

Le débat sur l'avenir du partenariat ACP-UE prend de l'ampleur au fur et à mesure que les principaux acteurs analysent les expériences du passé dans le cadre de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC)¹ et étudient les options envisageables pour un futur accord au-delà de 2020. Il s'agit d'un processus de révision particulièrement complexe du fait des changements drastiques qu'ont connus les relations internationales à la fois au sein de l'Union européenne et au sein des pays et régions ACP. À ceci s'ajoute le fait qu'un certain nombre de facteurs institutionnels et politiques pourraient gêner la mise en place d'une discussion réellement ouverte, informée et axée sur les résultats. Ces facteurs sont liés aux éléments suivants :

- ✓ L'affaiblissement du statut politique du partenariat, à la fois au sein de l'UE et des pays ACP ;
- ✓ La connaissance limitée de l'Accord de Cotonou et le faible intérêt qu'il suscite (au-delà des cercles bruxellois) ; deux aspects qui se traduisent par l'exclusion ou en tout cas la sous-représentation des voix de nombreuses parties prenantes, en particulier au niveau ACP ;
- ✓ Les maigres données disponibles sur la réelle performance du partenariat ACP-UE.

En 2015, l'ECDPM a mené une « analyse d'économie politique » du partenariat ACP-UE.² En sa qualité d'intermédiaire indépendant et non partisan, l'ECDPM a une longue histoire d'implication dans la coopération ACP-UE, à la fois au niveau de la formulation des politiques et au niveau opérationnel. En se basant sur cette expérience, l'analyse d'économie politique de 2015 souhaitait apporter une bonne dose de réalisme et de données factuelles au processus de révision du partenariat ACP-UE.

Dans la droite ligne du mandat général de l'ECDPM, notre principale motivation ici est de promouvoir un **débat réellement ouvert et inclusif, reposant sur des données factuelles, sur l'avenir de ce partenariat de premier plan**. Cette volonté s'inscrit parfaitement dans le prolongement des déclarations officielles de l'UE et des pays ACP, qui soulignent la nécessité de ne pas se contenter de « continuer comme si de rien n'était ». La crise actuelle liée aux migrations et aux réfugiés transforme de manière profonde la coopération européenne au développement et le « Brexit » est un processus qui aura inévitablement un impact de poids sur les relations ACP-UE, et ce de manière impossible à prédire. Tout ceci confirme que les recettes du passé ne serviront plus à grand-chose au-delà de 2020. La Stratégie globale de l'UE adoptée en juin 2016 fournit une autre invitation à regarder la réalité en face. L'UE opte désormais de manière claire pour une approche de la coopération internationale pragmatique et mue par les intérêts, centrée sur des régions spécifiques, dans laquelle la configuration ACP n'est mentionnée nulle part.

Le présent document, explorant les différents scénarios envisageables, s'inscrit dans la continuité de l'analyse d'économie politique de 2015. Son objectif est de **fournir des éléments additionnels de réflexion aux décideurs politiques, afin de les aider à faire leurs propres choix en connaissance de cause**. Il présente, détaille et examine de manière critique quatre scénarios envisageables pour l'avenir du partenariat ACP-UE. Chacun de ces scénarios est étudié selon une même grille d'analyse, dont le but est de confronter les responsables politiques aux implications du scénario qui pourrait avoir leur préférence. La première étape de cet exercice est de mettre en évidence les principales *hypothèses* et les *intérêts* sous-

¹ En sa qualité de partenaire de l'APC, l'UE a récemment achevé sa propre évaluation de l'APC, sous la forme d'un document de travail des services de la Commission intitulé *Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement*, Joint Staff Working Document. SWD (2016) 250 final. Même s'il ne constitue pas une évaluation indépendante de la performance de l'APC, ce document fournit d'intéressants éléments sur le regard que l'UE porte sur les forces et les faiblesses de l'APC.

² Bossuyt, J., Keijzer, N., Medinilla, A. et De Tollenaere, M. 2016. *The future of ACP-UE relations : A political economy analysis*. (ECDPM Policy Management Report 21) Maastricht. ECDPM. www.ecdpm.org/pmr21

tendant chacun des scénarios. Elle est suivie d'une confrontation à la réalité, ayant pour but d'examiner la validité de ces hypothèses et de ces intérêts à la lumière de la pratique actuelle dans le cadre de l'ACP. Viennent ensuite un certain nombre de questions épineuses auxquelles les partisans de chaque scénario devront apporter une réponse. Pour finir, ce document dresse un bilan des principaux avantages et inconvénients de chacun des scénarios.

En tant que centre non partisan, il nous semble qu'un tel outil d'analyse pourrait aider les acteurs de tous bords (au sein de l'UE et des pays ACP) à procéder de manière informée à leur propre évaluation de la pertinence et de la faisabilité des différents scénarios dans le nouveau contexte de coopération internationale qui se met en place sous nos yeux. Ce document montre également qu'il n'existe **pas de solution simple pour « revitaliser » les relations UE-ACP**. Quel que soit le scénario retenu par les responsables politiques, des choix politiques peu aisés devront être faits pour que les futurs dispositifs de coopération se traduisent bel et bien par des situations mutuellement avantageuses pour les différents acteurs étatiques et acteurs non étatiques impliqués dans ces processus.

QUELQUES VISUELS POUR CADRER CE DÉBAT ET EXPLIQUER NOTRE OUTIL D'ANALYSE

Page 5 : Principaux changements contextuels (mondiaux) influant sur les relations ACP-UE et la révision de l'ACP

Page 6 : L'ECDPM analyse quatre scénarios qui sont actuellement étudiés et discutés par les responsables politiques à Bruxelles et dans les pays ACP. D'autres scénarios pourraient être envisagés.

Page 7 : Grille d'analyse en 6 étapes de l'ECDPM pour évaluer la faisabilité et la valeur de chaque scénario

L'avenir des relations ACP-UE

ecdpm

Pourquoi le partenariat ACP-UE est-il un sujet important ?

79
pays



... il lie l'UE à 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique – pour la plupart d'anciennes colonies – constituant l'un des plus grands partenariats internationaux.



... il bénéficie de 40 ans d'expérience

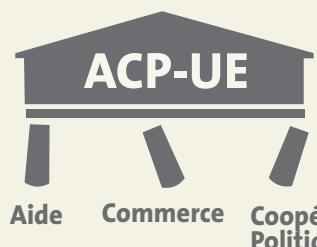


... il est basé sur un contrat juridiquement contraignant, l'Accord de partenariat de Cotonou (APC), reposant sur 3 piliers: aide, commerce et coopération politique. Cet accord arrive à expiration en 2020.



... il mobilise un vaste budget dédié au développement (30,5 milliards d'euros pour le 11e Fonds européen de développement, qui couvre la période 2014-2020).

Néanmoins sa pertinence et son efficacité sont questionnées



Parce que les « piliers » commerce et coopération politique sont désormais surtout traités dans le cadre de forums régionaux – réduisant en grande partie l'APC à un simple instrument de coopération au développement

5 facteurs ont contribué à l'érosion du partenariat ACP-UE



Nouvelles réalités géopolitiques



Mondialisation & régionalisation

ACP

Hétérogénéité croissante au sein du groupe ACP



Élargissement de l'UE & diversification des partenariats de l'UE

2030 AGENDA

Le nouveau Programme de développement durable à l'horizon 2030 et son accent sur les défis mondiaux

Sous l'effet de ces facteurs :

1 L'intérêt que portent les deux parties à ce partenariat au-delà de l'aide a quelque peu faibli

2 La capacité politique de l'APC dans les forums internationaux reste limitée

3 L'APC, exemple de partenariat Nord-Sud, n'est plus adapté pour mettre en œuvre le nouveau Programme de développement durable à l'horizon 2030

Les différentes parties prenantes doivent regarder ces réalités en face et se poser un certain nombre de questions « existentielles »



Doit-on continuer à envisager la politique européenne de développement différemment selon qu'elle vise les pays ACP ou les pays non-ACP ?



Quelle est la « performance » de l'Accord de partenariat de Cotonou ?

**ACP UE
ACP UE UE
ACP**

L'Accord de Cotonou répond-il de manière adéquate à l'hétérogénéité croissante et aux intérêts des pays ACP et de l'UE ?



Le Groupe ACP présente-t-il une valeur ajoutée spécifique par rapport à d'autres cadres régionaux, tels que ceux mis en place entre l'Europe et l'Afrique (Union africaine) ?

ACP + UE = 2030 AGENDA

l'APC peut-il être « remis à neuf » pour jouer un rôle de manière efficace dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU ?

Quatre scénarios pour l'avenir des relations ACP-UE

ecdpm

01

RÉVISION

DE L'ACCORD DE PARTENARIAT DE COTONOU AU-DELÀ DE 2020



- L'APC reste le principal cadre de coopération avec l'UE
- Une analyse et une révision du texte permettent de remédier aux faiblesses actuelles
- Maintien de l'APC comme cadre général et traité juridiquement contraignant

02

ACCORD-CADRE

DANS LEQUEL LES ACP SONT RELIÉS AUX ACCORDS RÉGIONAUX AVEC L'AFRIQUE, LES CARAÏBES ET LE PACIFIQUE



- Accords régionaux juridiquement contraignants facilités par l'existence d'un accord-cadre « tous ACP »
- Réponse à la régionalisation et à l'émergence de nouveaux cadres institutionnels tout en restant dans le cadre de l'APC
- Répartition des tâches entre le Groupe ACP et les régions (subsidiarité et complémentarité)

03

RÉGIONALISATION

DES RELATIONS ACP-UE



- Accords flexibles et juridiquement non contraignants de coopération entre l'UE et les organisations régionales et sous-régionales d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
- La régionalisation comme le moteur de la politique extérieure à la fois de l'UE et des régions ACP
- Facilitation de la mise en œuvre de formes de coopération internationale basées sur des intérêts mutuels, dans des ensembles de proximité

04

MIXTES

PARTENARIATS MULTI-ACTEURS, RÉGIONAUX ET THÉMATIQUES



- Ce scénario permet à l'UE et aux régions/pays ACP de s'engager sur la base d'intérêts communs et d'un clair potentiel de coopération
- La coopération sur les défis mondiaux est ainsi guidée par une logique fonctionnelle (liée au contenu des partenariats)
- Permet de continuer et d'approfondir les partenariats géographiques

Un outil d'analyse pour les responsables politiques

ecdpm

SIX ÉTAPES POUR ANALYSER
LA FAISABILITÉ DES SCÉNARIOS D'AVENIR

Que prévoit le scénario ?

01



02



Sur quelles hypothèses - explicites ou implicites - le scénario se base-t-il ?

Quels sont les intérêts clés que les ACP et l'UE pourraient poursuivre dans le cadre de ce scénario ?

03



04



La pratique :
Dans quelle mesure ces hypothèses et ces intérêts sont-ils réalistes ?

Quelles sont les questions épineuses et les choix politiques impliqués par ce scénario ?

05



06



Dresser le bilan :
Quels sont les avantages, les inconvénients et les risques de ce scénario ?

Graphic design: Yaseena Chiu-van't Hoff, ECDPM



Scénario 1 : Un Accord de partenariat de Cotonou révisé au-delà de 2020

1. Que prévoit ce scénario ?

Ce scénario plaide en faveur de la négociation d'un accord qui succédera à l'APC, en adaptant le cadre ACP-UE aux nouvelles réalités et aux nouveaux besoins, tout en conservant le format général et les principes de base de l'architecture actuelle. Un tel scénario priviliege la continuité et souhaite préserver le caractère général de l'actuel Accord de partenariat de Cotonou (APC), basé sur un traité juridiquement contraignant et un ensemble d'institutions conjointes entre l'UE et le groupe ACP (en tant que structure tricontinentale, qui pourrait potentiellement être étendue à d'autres membres³).

2. Quelles sont les hypothèses (explicites ou implicites)⁴ sous-tendant ce scénario ?

Les acteurs en faveur de ce scénario basent leur préférence sur les hypothèses (implicites ou explicites) suivantes :

- ✓ Le partenariat ACP-UE reste le meilleur cadre pour mettre en place en 2020 des relations extérieures mutuellement bénéfiques entre l'UE et les pays et régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique en 2020 et dans les années qui suivront ;
- ✓ Le Groupe ACP présente un niveau suffisant de cohérence interne pour parvenir à se transformer en un réel acteur mondial, réformer sa structure institutionnelle (notamment en termes d'autonomie financière) et redynamiser un partenariat politique avec l'UE ;
- ✓ Il est possible de remédier aux faiblesses actuelles (notamment au niveau de la mise en œuvre) du cadre ACP-UE (par exemple en termes de dialogue politique, d'action conjointe au niveau international, de coopération intra-ACP, de cogestion, etc.) en affinant le texte actuel et le mode opératoire de l'APC ;
- ✓ Le cadre ACP-UE peut être adapté pour mettre en œuvre de manière efficace les objectifs universels du nouveau Programme de développement durable à l'horizon 2030 ;
- ✓ En l'état actuel des choses, le climat international et la situation de l'UE ne sont pas propices à la conclusion de nouveaux accords. Il est par conséquent préférable de « viser moins haut » et de préserver les acquis de l'APC ;
- ✓ Les répercussions, tant pour l'UE que pour les ACP, du référendum sur le Brexit seront moins drastiques si l'on conserve un accord du même type que l'APC.

³ Deux options ont émergé dans le débat : d'une part, élargir le Groupe ACP pour y inclure les pays d'Afrique du Nord et d'autre part, faire en sorte d'y inclure tous les pays les moins avancés (PMA).

⁴ Les partisans de chacun de ces scénarios basent leurs vues et leurs choix sur un certain nombre d'hypothèses liées aux ACP, à l'UE et au climat général des relations internationales. L'outil d'analyse que nous présentons ici tente d'identifier et de mettre clairement en évidence ces hypothèses afin de clarifier les fondements du débat et de vérifier à un stade ultérieur la validité de ces hypothèses face à la réalité.

3. Quels sont les intérêts clés pouvant chaque partie à opter pour ce scénario ?

Les partisans de ce scénario pourraient tenter de garantir les intérêts (explicites ou implicites) suivants :

Intérêts présumés du Groupe ACP	Intérêts présumés des responsables politiques de l'UE en faveur de ce scénario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Maintenir pour tous les membres du Groupe ACP un niveau substantiel et prévisible d'APD, pouvant être acheminée par le biais de l'architecture existante (formellement contrôlée depuis Bruxelles par les ambassadeurs ACP soutenus par le Secrétariat permanent) ; 2. Préserver le rôle de chef de file des institutions communes aux ACP dans le cadre de ce partenariat – tout en créant une marge additionnelle permettant de prendre en compte les dynamiques régionales en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique, au sein même d'un APC révisé ; 3. Renforcer la légitimité du Groupe ACP en tant que structure tricontinentale crédible, jouant un rôle clé dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier pour ce qui est des biens publics mondiaux (par exemple migration, changement climatique) ; 4. Laisser en grande partie intacts le Groupe ACP et les institutions conjointes (par exemple le Secrétariat ACP cofinancé par l'UE, les institutions conjointes ACP-UE, l'accès durable aux financements par des organisations partenaires telles que les agences de l'ONU, etc.). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maintenir un niveau substantiel d'APD pour les ACP (en particulier en Afrique) par le biais d'un instrument financier distinct, tel que le FED ; 2. Sauvegarder les acquis de l'APC, notamment son statut juridique contraignant, les canaux de dialogue politique bilatéral déjà mis en place (articles 8 et 96) et les dispositions sur les APE (accords de partenariat économique) ; 3. Utiliser le cadre juridique d'un APC révisé pour progresser de manière notable sur les valeurs (par exemple la CPI, les droits LGBT) ou sur des intérêts clés de l'UE (par exemple migration et réadmission) ; 4. Limiter les coûts de transaction en conservant un interlocuteur unique permettant de traiter avec 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

4. Dans quelle mesure les hypothèses et les intérêts sous-tendant ce scénario sont-ils réalistes ?

Trois critères principaux peuvent permettre d'analyser, sur la base de données factuelles, la réelle adéquation stratégique et opérationnelle de ce scénario au-delà de 2020, à la lumière des pratiques actuelles de coopération dans le cadre de l'APC :

- I. La **valeur politique** que chacune des parties pourrait obtenir en poursuivant le format "APC" au-delà de 2020 ;
- II. La capacité d'un APC révisé à mettre en œuvre de manière efficace les objectifs universels du **Programme de développement durable à l'horizon 2030** ;
- III. La mesure dans laquelle un élargissement du cadre ACP-UE se traduirait par une **plus grande cohérence** de l'action extérieure de l'UE et de celle des divers pays et régions ACP.⁵

⁵ De nombreux pays ACP sont également confrontés au défi posé par la nécessité de prioriser et de rationaliser leur ensemble croissant de relations extérieures et d'adhésions à des organisations internationales. Ils essaient également d'identifier « *quand investir dans quelle structure et pour quel résultat* ». Inévitablement se posera à un moment ou un autre la question de la valeur ajoutée de l'adhésion au Groupe ACP et des bénéfices afférents que l'on peut attendre de l'UE après 2020 (dans un contexte marqué par des approches différencierées de la coopération internationale).

Critères	Données factuelles issues de la pratique de la coopération ACP-UE⁶
1. Valeur politique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Au cours de la dernière décennie, la structure en trois piliers de l'ACP s'est peu à peu érodée du fait de la régionalisation du commerce et des composantes politiques de l'accord.⁷ Ces évolutions ont pour effet que l'ACP est de facto en grande partie réduit uniquement à un instrument de coopération au développement ; ✓ L'existence d'un accord juridiquement contraignant n'a pas entraîné de manière systématique une réelle action politique dans le cadre de l'ACP⁸ ; ✓ D'autres cadres alternatifs concurrents existent désormais (par exemple l'Union africaine, les CER, etc.) qui remettent en question la position de premier plan du Groupe ACP, à l'intérieur même de ce groupe et dans la relation avec l'UE ; ✓ Le bilan du partenariat ACP-UE, en termes de collaboration dans les forums internationaux, reste limité (au-delà des déclarations de principe) ces dix dernières années.⁹
4. Capacité d'action en termes de biens publics mondiaux (Programme 2030)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ces dix dernières années, l'ACP n'a généré que peu d'action collective sur les biens publics mondiaux par le Groupe ACP et l'UE – notamment en raison de l'hétérogénéité importante et croissante entre les membres de part et d'autre du partenariat ; ✓ L'ACP est principalement un partenariat Nord-Sud basé sur l'aide, tandis que la mise en œuvre des objectifs universels du Programme de développement durable à l'horizon 2030 requiert des modalités de partenariat radicalement différentes (basées sur la négociation d'intérêts communs, un partage des responsabilités, la recherche de sources alternatives de financement, la mobilisation de partenariats multi-acteurs, etc.) ✓ De manière croissante, l'UE et les régions/pays ACP tentent de trouver d'autres canaux régionaux ou bilatéraux de coopération (hors cadre ACP-UE) pour faire face de manière efficace aux défis mondiaux (spécifiques).¹⁰
5. Cohérence de l'action extérieure	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une extension de l'ACP n'irait pas vraiment dans le sens des nouvelles priorités de l'UE (voir la Stratégie globale de l'UE, de juin 2016, qui ne mentionne en aucune manière les ACP en tant que tels), ni des dynamiques de régionalisation encore fragiles mais en plein essor, ni non plus de l'émergence de groupements thématiques au sein de l'action extérieure de l'UE et entre entre les A, les C et les P ; ✓ À terme, le maintien du Groupe ACP en tant que principal intermédiaire des relations avec l'UE ne serait peut-être pas dans l'intérêt des États membres du Groupe ACP qui cherchent à renforcer les processus d'intégration régionale et leurs propres orientations de politique extérieure ; ✓ Le maintien du cadre ACP-UE ne contribuera pas à générer une plus grande cohérence de l'action extérieure de l'UE, mais contribuera au contraire à compartimenter davantage les relations dans différents cadres de politique se

⁶ Notamment des données issues de diverses évaluations indépendantes, ainsi que l'étude menée récemment par l'ECDPM sur *The Future of ACP-UE relations : A Political Economy Analysis*. Janvier 2016. Voir également l'évaluation déjà mentionnée plus haut de l'ACP par l'UE.

⁷ Sous l'effet des processus de négociation des APE et de l'émergence de l'Union africaine en tant que premier interlocuteur politique de l'UE.

⁸ Voir le bilan limité de l'ACP en termes de dialogue politique, d'utilisation efficace de l'article 13 (sur la migration) ou de participation des acteurs non étatiques, bilan largement documenté par l'ECDPM dans son analyse d'économie politique sur l'avenir des relations ACP-UE.

⁹ En théorie, les 28 États membres de l'UE et les 79 pays ACP pourraient former une coalition majoritaire dans nombre de négociations multilatérales. De telles coalitions ne se sont cependant concrétisées qu'à de rares occasions. Dans une interview récente, l'ancien directeur général de DEVCO faisait remarquer que cet état de fait soulève un certain nombre de questions sur la « valeur politique » du partenariat. Il soulignait également que « c'est principalement aux ACP qu'il revient de démontrer que le Groupe ACP présente une valeur ajoutée au-delà des cercles bruxellois, qui se manifeste au-delà du Secrétariat et des institutions ACP » (SEAE. 2015. Conversation avec F. Frutuoso de Melo, DG DEVCO, Newsletter on EU-African Affairs, N° 1, avril 2015, p. 26).

¹⁰ Cette évolution est particulièrement évidente dans le domaine de la migration, dans lequel les orientations de l'action extérieure de l'UE sont mues par des considérations de sécurité intérieure, comme le montre la communication de l'UE sur *La mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration* COM (2016) 385 final. Cette communication est un autre document dans lequel on ne trouve aucune mention de l'ACP en tant que cadre permettant de faire face à ces questions, et ce, malgré l'existence dans l'ACP de dispositions juridiques dans ce sens (article 13 de l'ACP).

	<p>chevauchant ;</p> <p>✓ Le maintien du cadre ACP-UE et des financements afférents des ACP en tant que groupe ne contribuera pas à revitaliser le partenariat politique entre l'UE et l'Afrique (comme le montrent les faibles avancées réalisées dans le cadre de la SCAU).¹¹</p>
--	--

Face à la réalité : Tout ceci semble indiquer que ce scénario **repose sur des fondations plutôt fragiles**. Compte tenu de la réduction de facto de l'APC à un simple instrument de coopération au développement et de l'évolution générale qui de part et d'autre tend à accorder la préférence à des approches régionales/bilatérales, il est fort peu probable qu'un cadre ACP-UE, même « modernisé », puisse jouer un rôle central dans le système de coopération internationale et européenne en 2020 et dans les années qui suivront. On peut par conséquent aussi se demander si ce scénario permettrait aux deux parties de bel et bien poursuivre plusieurs des intérêts clés qui sont les leurs.

La seule valeur ajoutée restante pourrait être la gestion d'un volume conséquent de l'aide de l'UE par le biais de structures et de processus déjà en place. Cet aspect pourrait cependant devenir rapidement changé après 2020, sous l'effet de la différenciation croissante au sein des pays ACP (en termes d'accès aux fonds du FED, de relations politiques et commerciales) et de la montée en puissance d'autres sources de financement (notamment la mobilisation des ressources nationales et les financements issus du secteur privé). On pourrait aussi avancer que le Brexit ne plaide pas en faveur du maintien du partenariat existant avec les ACP, étant donné que l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne en 1973 était l'un des éléments fondateurs de cette relation « postcoloniale » privilégiée avec les pays ACP. Dans un contexte « post-Brexit », les voix en faveur de l'adoption d'une approche « globale » des relations extérieures de l'UE pourraient trouver un plus large écho.

5. Quels sont les questions épineuses et les choix politiques auxquels les partisans de ce scénario seront confrontés ?

De manière générale, les partisans de ce scénario sont conscients des faiblesses (notamment structurelles) de la coopération ACP-UE mentionnées ci-dessus. Ils avancent cependant qu'il est possible d'y remédier en réformant certains éléments de l'APC actuel. S'ils veulent plaider de manière efficace en faveur de ce scénario, ses partisans devront apporter des réponses aux questions et challenges suivants :

- 1) Quelle est la réelle validité de l'hypothèse que le Groupe ACP peut se réinventer pour devenir un acteur politique au niveau mondial et une institution efficace (autofinancée) ? Le Groupe ACP a présenté un ensemble ambitieux de propositions de réformes visant à le transformer en véritable acteur mondial, apportant une valeur ajoutée claire pour ses membres et ses citoyens. Cet ensemble comprend notamment de grandes réformes institutionnelles, en particulier pour renforcer sa capacité à financer ses propres structures. Ces réformes semblent des préalables indispensables si l'on veut que le Groupe ACP puisse faire entendre sa voix sur la scène mondiale et revitaliser son partenariat politique avec l'UE. A l'heure actuelle, la manière dont ces ambitions seront traduites dans la pratique reste peu claire. Par le passé, des réformes similaires ont déjà été envisagées, mais ces annonces n'ont pas été suivis d'effets concrets.
- 2) Est-il judicieux de mettre en place un nouveau grand traité s'il porte surtout sur la coopération au développement ? Compte tenu de l'érosion de deux des trois piliers de l'APC (à savoir la dimension politique et le commerce) et de l'émergence de groupements régionaux ou thématiques concurrents les partisans de ce scénario devront indiquer les domaines dans lesquels le cadre ACP-UE est encore le mieux placé pour apporter une réelle valeur ajoutée, autres que la gestion des ressources de la coopération au développement. Dans quels domaines politiques

¹¹ La coexistence d'un cadre ACP-UE et de la SCAU est un facteur majeur qui entrave l'approfondissement d'un réel partenariat politique entre l'UE et l'Afrique. Le sentiment, plutôt largement répandu, est que la SCAU est un cadre trop vague et trop un espace de discussion, ne disposant pas de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les ambitions affichées. À l'inverse, le cadre ACP-UE est considéré comme un lieu dans lequel les choses peuvent aussi être réellement mises en œuvre, puisque c'est là où se concentrent la plupart des financements de l'UE.

concrets les acteurs pourront-ils toujours faire un usage efficace du cadre ACP-UE pour parvenir à des accords politiques ?

3) Quelles réponses un futur cadre ACP-UE apportera-t-il à l'émergence croissante de dynamiques régionales et thématiques (au sein de l'UE et des ACP) ?

Le Groupe ACP devra formuler de manière plutôt explicite jusqu'où il souhaite aller dans l'application des principes de subsidiarité et de complémentarité avec les différents organes régionaux et thématiques. Au niveau de l'UE, des réponses concrètes seront nécessaires quant à la réelle valeur ajoutée d'un APC révisé au-delà de 2020.

4) Quelle sera concrètement la valeur ajoutée du cadre ACP-UE dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ?

L'UE et les régions ACP ont déjà eu recours à d'autres cadres pour conclure des accords sur des défis mondiaux et il est probable que cette évolution s'accélérera dans les années à venir. Quel rôle – s'il en a un – le partenariat ACP-UE pourrait alors être à même de jouer dans la réalisation des objectifs sur les biens publics mondiaux ? Les partisans de ce scénario avanceront que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 pourrait être entièrement intégré à un nouvel APC. La vraie question est cependant de savoir à quel moment et de quelle manière le cadre ACP-UE pourrait servir de manière efficace à mettre en œuvre les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Quels types de questions pourraient toujours être traitées par le biais du cadre ACP-UE ? Les éléments factuels actuellement disponibles font peser des doutes sur la capacité du partenariat ACP-UE à rester le « véhicule » le plus adapté pour conclure des accords politiques dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs mondiaux.

6. Bilan général de ce scénario

Avantages	Inconvénients et risques
 <ul style="list-style-type: none"> 1. Maintient en place un cadre et des systèmes de gestion de la coopération au développement avec 79 pays. 2. Fournit aux ACP des garanties que la coopération continuera, très probablement sous la forme d'un traité juridiquement contraignant. 3. Le statu quo et l'accord entre les États membres de l'UE pourraient être l'option la plus attrayante pour des responsables politiques européens peu désireux de prendre des risques, en particulier dans le contexte déjà relativement turbulent que connaît actuellement l'UE. 	 <ul style="list-style-type: none"> 1. Maintient une division artificielle entre pays ACP et pays non-ACP dans l'action extérieure de l'UE et ses politiques de développement. 2. Engendre de difficiles négociations sur les questions politiquement sensibles (CPI, droits LGBT, migrations) et de sérieux défis en termes de ratification par un certain nombre d'États membres, en particulier au sein de l'UE. 3. Maintient en place un système coûteux et peu efficace d'institutions conjointes, souvent caractérisées par d'importants chevauchements avec les institutions des APE et peu aisément conciliables avec les stratégies plus générales de l'UE. 4. Ignore largement la question de savoir si le Groupe ACP parviendra à se transformer en un acteur mondial effectif et en interlocuteur politique de l'UE. 5. Le risque de se retrouver liés au-delà de 2020 par un cadre ACP-UE de plus en plus « vide », n'apportant qu'une valeur ajoutée fort limitée pour les groupements régionaux et thématiques dans le cadre desquels l'UE et les régions/pays ACP concluent des accords pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.



Scénario 2 : Un accord-cadre avec les ACP relié aux accords régionaux avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique¹²

1. Que prévoit ce scénario ?

Ce scénario prend en compte l'émergence d'autres cadres de coopération politique aux niveaux continental, régional et sous-régional, entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ces évolutions modifient de manière fondamentale le paysage institutionnel du partenariat ACP-UE. Deux des trois piliers sur lesquels repose l'APC (à savoir le dialogue politique et le commerce) sont désormais en grande partie traités et mis en œuvre *hors du cadre ACP-UE*. La coopération sur les biens publics mondiaux prend elle aussi de plus en plus souvent place dans des ensembles régionaux et bilatéraux géographiquement plus proches. Ce scénario cherche à préserver les *acquis* de l'APC (par le biais d'un accord-cadre "tous ACP"-UE doté d'un statut juridique) tout en approfondissant les partenariats régionaux (par le biais d'accords séparés avec des organes régionaux liés au A, au C et au P).¹³

2. Quelles sont les hypothèses¹⁴ (explicites ou implicites) sous-tendant ce scénario ?

Les acteurs en faveur de ce scénario basent leur préférence sur les hypothèses (implicites ou explicites) suivantes :

- ✓ Il est possible de remédier aux faiblesses actuellement observées au niveau de la mise en œuvre du cadre ACP-UE (par exemple en termes de dialogue politique, d'action conjointe au niveau international, de coopération intra-ACP, de cogestion, etc.) par le biais d'un nouvel accord-cadre et d'un ensemble afférent d'accords de partenariat régionaux ;
- ✓ Le maintien d'un accord-cadre (juridiquement contraignant) entre le Groupe ACP et l'UE conserve sa pertinence au-delà de 2020 – notamment pour faciliter le dialogue politique (article 8 de l'APC) ou pour traiter les questions sensibles (par exemple CPI, droits LGBT, réadmission des migrants) ;
- ✓ Les stratégies régionales entre l'UE et respectivement l'Afrique (Stratégie commune Afrique-UE), les Caraïbes (Stratégie commune Caraïbes-UE), et le Pacifique (Stratégie de l'UE pour le Pacifique) peuvent être consolidées et approfondies¹⁵ ;
- ✓ Un ensemble diversifié d'accords régionaux (éventuellement juridiquement contraignants) peut être négocié avec les pays d'Afrique pour prendre en compte l'agenda continental (à savoir le partenariat avec l'UA), pour élargir la coopération avec les organes régionaux ou pour répondre aux dynamiques sous-régionales (par exemple en Afrique du Nord, au Sahel, dans la Corne de l'Afrique) ;
- ✓ Les processus continentaux et régionaux d'intégration en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique offrent des opportunités permettant d'approfondir la coopération et d'assurer une bonne appropriation par les gouvernements nationaux et leur réelle participation¹⁶ ;
- ✓ L'UA et les divers organes régionaux impliqués peuvent être des interlocuteurs crédibles et efficaces de l'UE ;
- ✓ L'on peut convenir d'une répartition fonctionnelle des tâches entre le Groupe ACP et les divers organes régionaux et continentaux, allant dans le sens des intérêts nationaux des États membres participants ;

¹² La combinaison de trois accords régionaux au sein d'un accord-cadre rendrait plus difficile un éventuel élargissement de l'ACP pour y inclure tous les PMA.

¹³ Il existe des avis divergents sur le degré dans lequel ces accords régionaux, complétant l'accord-cadre, devraient eux aussi être dotés d'un statut juridique.

¹⁴ Les partisans de chacun de ces scénarios basent en fait leurs vues et leurs choix sur un certain nombre d'hypothèses liées aux ACP, à l'UE et au climat général des relations internationales. L'outil d'analyse que nous présentons ici tente d'identifier et de mettre clairement en évidence ces hypothèses afin de clarifier les fondements du débat et de vérifier à un stade ultérieur la validité de ces hypothèses face aux réalités.

¹⁵ Si le contexte actuel d'économie politique semble propice à un approfondissement du partenariat politique entre l'Europe et l'Afrique, il n'est pas certain qu'il existe un même élan pour renforcer les liens avec les Caraïbes et le Pacifique en tant que régions autonomes – un état de fait que le Brexit contribuera sans doute à renforcer.

¹⁶ La Stratégie commune Afrique-UE (SCAU) soutient des initiatives continentales et régionales, mais a eu jusqu'ici plus de mal à remporter aussi l'adhésion des pays africains au niveau bilatéral.

- ✓ L'issue du référendum sur le Brexit et les développements politiques que ce vote entraînera au niveau de l'UE n'auront pas d'impact majeur sur la poursuite des relations avec les ACP en tant que Groupe et sur les éventuels futurs partenariats régionaux.

3. Quels sont les intérêts clés pouvant motiver chaque partie à opter pour ce scénario ?

Les partisans de ce scénario pourraient tenter de garantir les intérêts (explicites ou implicites) suivants :

Intérêts présumés du Groupe et des régions ACP	Intérêts présumés des responsables politiques de l'UE en faveur de ce scénario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pérennité d'une structure tous ACP reliée à l'UE par un accord juridiquement contraignant ; 2. Mettre en place une répartition fonctionnelle des tâches entre le niveau tous ACP et les régions, basée sur les principes de subsidiarité et de complémentarité ; 3. Accroître la marge de manœuvre politique des structures continentales et régionales afin de leur permettre de développer leur propre politique extérieure vis-à-vis de l'Europe, tout en retirant les avantages liés à leur appartenance à un groupe tricontinentale plus large et en promouvant activement la coopération Sud-Sud ; 4. Faire face aux défis liés aux biens publics mondiaux par le biais du cadre ACP-UE en étroite collaboration avec les régions ; 5. Laisser les institutions ACP et les institutions communes en grande partie intactes (par exemple le Secrétariat ACP cofinancé par l'UE, les institutions conjointes ACP-UE, l'accès durable d'organisations partenaires, telles que les agences de l'ONU, aux financements intra-ACP, etc.). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maintenir dans l'accord-cadre les acquis de l'APC (et notamment son statut juridique), les canaux déjà en place de dialogue politique bilatéral (articles 8 et 96) et les dispositions portant sur les migrations ou les APE ; 2. Approfondir et élargir le partenariat politique avec l'Afrique (dans son entier) ; 3. Utiliser l'APD pour des questions correspondant aux intérêts clés de l'UE (par exemple la sécurité, les migrations, etc.) par le biais d'un ensemble ciblé de stratégies et de structures régionales et sous-régionales (par exemple UE-Sahel, UE-Corne de l'Afrique) ; 4. Continuer à disposer d'un FED qui permette de financer de manière flexible les priorités de l'UE (sans avoir à entreprendre de longues négociations internes)¹⁷ ; 5. Disposer de partenaires régionaux crédibles pour mettre en œuvre ensemble le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

4. Dans quelle mesure les hypothèses et les intérêts sous-tendant ce scénario sont-ils réalistes ?

Trois critères principaux peuvent permettre d'analyser, sur la base de données factuelles, la réelle adéquation stratégique et opérationnelle de ce scénario au-delà de 2020, à la lumière des pratiques actuelles de coopération :

- I. La valeur politique que chacune des parties pourrait retirer de la combinaison d'un accord-cadre et d'un ensemble spécifique d'accords régionaux de coopération avec l'Europe ;
- II. La capacité d'une telle approche combinée à mettre en œuvre de manière efficace les objectifs mondiaux de développement ;
- III. La mesure dans laquelle ce scénario se traduirait par une plus grande cohérence de l'action extérieure de l'UE et de celle des divers pays et régions ACP.

¹⁷ C'était le cas pour la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique financée par le FED. Par le biais d'une enveloppe intra-ACP, l'UE parvient également à acheminer de manière relativement flexible des financements vers des domaines prioritaires.

Critères	Données factuelles à prendre en compte (issues de la pratique de la coopération ACP-UE)
1. Valeur politique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Même si les dynamiques d'intégration régionale et les structures qui y sont liées restent fragiles dans de nombreuses parties du monde ACP, la tendance générale en faveur d'une action extérieure plus régionale et plus bilatérale s'intensifiera au-delà de 2020. Cette évolution pose la question de la valeur ajoutée que pourrait présenter le maintien d'une structure générale au niveau « tous ACP » ; ✓ Bien que confronté à un certain nombre de défis, le partenariat politique entre l'UE et l'UA continuera à être de première importance pour promouvoir les intérêts communs spécifiques ; ✓ Malgré un bilan mitigé, l'intégration et la coopération régionales resteront une priorité politique de l'UE ; ✓ Préoccupations quant à la capacité de l'UE comme du Groupe et des régions ACP à gérer des processus simultanés et interconnectés de négociation de textes juridiquement contraignants ; ✓ La Stratégie globale de l'UE (2016) ne fait pas référence au partenariat ACP-UE. Les références aux Caraïbes et au Pacifique y sont rares et toujours ancrées dans un contexte géographique beaucoup plus large (par exemple les Caraïbes et l'Amérique latine ou la région Asie-Pacifique). Même dans le cas de l'Afrique, l'accent est mis sur des sous-groupes géographiques spécifiques de pays africains jouant un rôle central dans le cadre de certains intérêts stratégiques de l'UE.
2. Capacité d'action en termes de biens publics mondiaux (Programme 2030)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Rôle peu clair et bilan limité du Groupe ACP (et par extension de la performance du Groupe ACP dans un futur accord-cadre avec l'Europe) en termes d'action collective sur les biens publics mondiaux (et d'initiative dans ce sens) du fait de l'hétérogénéité croissante des ACP ; ✓ L'UE et les régions ACP recherchent de manière croissante d'autres canaux institutionnels (que le cadre ACP-UE) pour faire face aux défis mondiaux¹⁸ ; ✓ La plupart des organes régionaux sont confrontés à des défis majeurs en termes de légitimité, d'autonomie, de capacités et de financement, qui influent sur leur capacité d'action sur les biens publics mondiaux.
3. Cohérence de l'action extérieure	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Renforcer la dimension régionale est cohérent avec les dynamiques de régionalisation à la fois au sein de l'UE et en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique ; ✓ La possibilité de garantir une approche plus différenciée, adaptée aux besoins de chaque région et aux priorités en jeu de l'UE ; ✓ Il existe des doutes quant à la capacité tant du côté de l'UE et que du côté des ACP à rationaliser le « patchwork » actuel de cadres régionaux de coopération ; ✓ Le maintien d'une structure-cadre ACP pourrait réduire la cohérence et se traduire par de plus importants coûts institutionnels (par exemple des structures complexes et de longs débats sur qui fait quoi).

Face à la réalité : Ce scénario pourrait sembler attrayant pour différentes catégories de responsables politiques, et notamment ceux qui estiment qu'il est préférable de ne pas trop « tout chambouler » dans le contexte actuel. Ce scénario tente en effet de moderniser le partenariat ACP-UE en mettant l'accent sur la régionalisation. C'est une inflexion en phase avec l'évolution des relations internationales, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les dynamiques actuelles au sein de l'UE et des ACP. Ce scénario répond aussi aux attentes de ceux qui souhaitent conserver une approche avec tous les ACP et un accord général avec l'UE qui soit juridiquement contraignant.

Néanmoins, si l'on applique une grille de lecture d'économie politique à ce scénario, il apparaît que les hypothèses et les intérêts qui le sous-tendent ne sont pas aussi solides qu'ils le semblent de prime abord. L'approfondissement de la régionalisation est sans conteste la voie à suivre pour aller de l'avant, mais

¹⁸ Voir le Sommet de La Valette (2015) réunissant les dirigeants africains sur la migration, la paix et la sécurité avec l'UA, la sécurité alimentaire avec des organes liés à l'ONU et des structures continentales et régionales, sur le changement climatique par le biais de groupements thématiques (p. ex. PEID).

dans quelle mesure les diverses structures régionales sont-elles à même de jouer un rôle de premier plan dans les relations avec l'UE et dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ? Qui seront les partenaires régionaux de l'UE en Afrique et comment parvenir à gérer un réseau aussi diversifié de cadres politiques et de coopération ? Les pays des Caraïbes et du Pacifique pourraient être les grands perdants d'un tel scénario, car les intérêts communs (en particulier du fait du Brexit) pourraient se révéler trop limités pour permettre un réel pas en avant en termes de qualité du partenariat. Le talon d'Achille de ce scénario semble être le rôle de la structure-cadre et l'application alors des principes de subsidiarité et de complémentarité. Plus la régionalisation progressera et s'approfondira au-delà de 2020, plus il sera difficile de doter la structure au niveau ACP d'un réel mandat lui conférant une importance critique.

5. *Quels sont les questions épineuses et les choix politiques auxquels les partisans de ce scénario seront confrontés ?*

Les partisans de ce scénario devront apporter des réponses à un certain nombre de questions épineuses d'une importance cruciale pour la crédibilité et la faisabilité de ce scénario. Il serait risquer d'éviter d'apporter des réponses claires à ces questions, car cela pourrait impliquer que le futur cadre de collaboration envisagé dans ce scénario ne pourra pas répondre aux attentes des parties de part et d'autre :

1) Jusqu'où les diverses parties sont-elles prêtes à aller dans la mise en avant de la régionalisation dans un futur accord ?

Cet aspect pose surtout une question essentielle sur le processus même. Qui définira l'agenda de régionalisation du partenariat ACP-UE ? Est-ce que ce sera le Groupe ACP ? Ou bien les pays des différentes régions pourront-ils d'abord déterminer les propres priorités (régionales) de leur action extérieure vis-à-vis de l'UE et décider ensuite s'ils souhaitent - ou non - mettre aussi ces priorités en œuvre au niveau tous ACP ? Dans quelle mesure le Groupe ACP acceptera une décentralisation accrue au profit des structures régionales ? Alors que les responsables politiques des Caraïbes et du Pacifique pourraient estimer de leur intérêt de rester dans une structure de type accord-cadre ACP, ils ne manqueront cependant pas de vérifier soigneusement ce que ce dispositif a véritablement à leur offrir à un niveau concret. Pour l'UE, une des questions clés sera de déterminer comment à l'avenir acheminer de manière optimale des ressources vers les régions et les États ACP. Les financements transiteront-ils toujours par le système ACP ou mettra-t-on en place des routes plus directes ?

2) Que souhaitent mettre les différentes parties dans cet accord-cadre envisagé ?

Le Groupe ACP a défini une nouvelle vision de son futur mode de fonctionnement, mais n'a pas encore de stratégie explicite sur l'application efficace des principes de subsidiarité et de complémentarité. Cela signifie par conséquent que du côté ACP, la question « *qui fait quoi ?* » reste encore sans réponse. Il y a aussi une dimension pratique : compte tenu de l'espace temps limité d'ici à février 2020, il est probable que les négociations d'accords au niveau régional et au niveau ACP se chevauchent au moins en partie sinon totalement. Le risque est alors une duplication des efforts et des dérives. L'autre question qui se pose à ce sujet est de savoir quelles équipes devraient être chargées des négociations aux différents niveaux régionaux.

3) Comment gérer de manière efficace et efficiente un ensemble aussi complexe de structures à deux niveaux ?

Cette coexistence de deux structures pourrait devenir une source de conflits (sur les rôles et les mandats) et pourrait se traduire par une augmentation des coûts de transaction. Les partisans de ce scénario doivent par conséquent être d'une extrême clarté sur les responsabilités spécifiques, les pouvoirs et la valeur ajoutée de la structure-cadre.

6. Bilan générale de ce scénario

Avantages	Inconvénients et risques
 <ul style="list-style-type: none"> 1. Possibilité d'avoir une distinction claire entre les principes (dans l'accord-cadre) et les dispositifs régionaux spécifiques (dans les accords de mise en œuvre avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique) ; 2. Continuité des (ou du moins de la plupart des) structures institutionnelles ACP-UE actuelles ; 3. Une approche plus différenciée modulée en fonction des besoins de chaque région et des priorités de l'UE dans la région en question. 	 <ul style="list-style-type: none"> 1. Complication des processus de négociation à mener en simultané au niveau ACP-UE et au niveau régions-UE ; 2. Manque de clarté de la complémentarité entre un éventuel accord-cadre et des accords spécifiques de l'UE avec les différentes régions ; 3. Risque possible d'une asymétrie accrue au sein de la coopération entre l'UE et l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique ; 4. Manque de clarté de la valeur ajoutée d'une structure-cadre ACP-UE en termes de biens publics mondiaux.



Scénario 3 : Régionalisation des relations ACP-UE

1. Que prévoit ce scénario ?

Ce scénario part du constat que l'action extérieure de l'UE et l'action extérieure au sein des ACP sont mises en œuvre de manière croissante dans des ensembles régionaux, caractérisés par une plus grande proximité,¹⁹ ou dans des formes bilatérales et trilatérales de coopération. Cela vaut aussi pour la coopération sur les biens publics mondiaux. Ces cadres régionaux sont souvent encore fragiles et confrontés à des défis majeurs, mais constituent néanmoins une intéressante alternative au partenariat tricontinentale ACP-UE.

La venue à expiration de l'APC en 2020 offre par conséquent une excellente opportunité de moderniser les relations avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, en articulant *directement* ces relations autour de ces dynamiques régionales et des relations bilatérales qui y sont liées, sans passer par le relais d'une structure ACP servant d'intermédiaire. Un scénario de régionalisation implique de mettre fin au cadre ACP-UE au profit d'un approfondissement des accords régionaux et bilatéraux déjà existants. Un tel scénario requiert d'abord une révision des relations actuelles de l'UE avec les communautés économiques régionales (CER) en Afrique et avec les organes régionaux dans les Caraïbes et le Pacifique. Il induira probablement une extension du nombre de partenariats liés aux dynamiques sous-régionales en question. L'objectif de ce scénario est de se mettre davantage en phase avec les *formes de coopération internationale plus mues par les intérêts* qui après 2020 prédomineront probablement de part et d'autre de ce partenariat.

2. Quelles sont les hypothèses²⁰ (explicites ou implicites) sous-tendant ce scénario ?

Les acteurs en faveur de ce scénario basent leur préférence sur les hypothèses (implicites ou explicites) suivantes :

- ✓ Les dynamiques de régionalisation ne peuvent plus être « *confinées* » et gérées dans le cadre ACP-UE. Elles sont en fait déjà sorties du schéma tous ACP lié à l'APC, dans lequel les régions sont surtout vues comme des composantes du Groupe ACP^{,21}
- ✓ Le maintien d'un accord-cadre tous ACP-UE n'apporte pas de réelle valeur ajoutée car tous les éléments clés des acquis de l'APC qui valent la peine d'être préservés peuvent facilement être inclus dans les futurs accords régionaux de partenariat ;
- ✓ L'on peut négocier un ensemble diversifié d'accords régionaux (éventuellement juridiquement contraignants) avec les pays africains afin de prendre en compte l'agenda continental de l'Afrique (à savoir le partenariat avec l'UA), d'étendre la coopération avec les organes régionaux ou de répondre aux dynamiques sous-régionales (par exemple Afrique du Nord, Sahel, Corne de l'Afrique) ;
- ✓ Les processus d'intégration régionale et continentale en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique offrent des opportunités d'approfondissement de la coopération et de renforcement d'une réelle appropriation par les gouvernements nationaux et de leur participation à ces processus^{,22} ;

¹⁹ Ces cadres régionaux vont au-delà des traditionnelles communautés économiques régionales (CER) avec lesquelles l'UE entretient des relations de longue date au sein du cadre ACP-UE.

²⁰ Les partisans de chacun de ces scénarios basent en fait leurs vues et leurs choix sur un certain nombre d'hypothèses liées aux ACP, à l'UE et au climat général des relations internationales. L'outil d'analyse que nous présentons ici tente d'identifier et de mettre clairement en évidence ces hypothèses afin de clarifier les fondements du débat et de vérifier à un stade ultérieur la validité de ces hypothèses face aux réalités.

²¹ L'absence d'appropriation du « concept » ACP se voit également dans l'engagement limité des États membres dans les institutions et les processus ACP, ainsi que dans leur réticence à doter cette structure de financements adéquats.

²² La Stratégie commune Afrique-UE (SCAU) soutient surtout des initiatives continentales et régionales, mais a eu jusqu'ici plus de mal à remporter aussi l'adhésion des pays africains au niveau bilatéral.

- ✓ Les organes régionaux en question peuvent devenir des interlocuteurs de l'UE à la fois crédibles, capables et efficaces, entre autres en termes de dialogue politique et de biens publics mondiaux ;
- ✓ L'UA et les divers organes régionaux peuvent aussi être des interlocuteurs crédibles et efficaces de l'UE, notamment sur les valeurs communes et les questions sensibles ;
- ✓ L'UE dispose du poids politique, de la créativité et des capacités nécessaires pour transformer l'architecture, les processus et les instruments de sa propre action extérieure et nouer le dialogue de manière efficace avec ces différents cadres régionaux ;
- ✓ L'issue du référendum sur le Brexit et les développements politiques qui en découlent au sein de l'UE n'auront pas d'impact négatif structurel sur ce scénario.

3. Quels sont les intérêts clés pouvant motiver chaque partie à opter pour ce scénario ?

Les partisans de ce scénario pourraient tenter de garantir les intérêts (explicites ou implicites) suivants :

Intérêts présumés des régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	Intérêts présumés des responsables politiques de l'UE en faveur de ce scénario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcer le partenariat politique de l'Afrique (principalement par le biais de l'UA), des Caraïbes et du Pacifique avec l'UE ; 2. Accroître la marge de manœuvre politique permettant aux différents groupements régionaux et sous-régionaux au sein des ACP de développer plus avant leur propre action extérieure vis à vis de l'Europe ; 3. L'intérêt des Caraïbes et du Pacifique pour ce scénario dépend en grande partie de « l'offre » que l'UE peut leur faire en termes d'accord remplaçant l'APC. En l'absence de garanties suffisantes, ces deux régions pourraient être tentées de rester dans le « havre » que leur offre l'APC. 4. La région des Caraïbes pourrait être peu enthousiasmée à l'idée d'être incluse aux relations de l'UE avec l'Amérique latine. Cela vaut aussi pour les pays ACP du Pacifique éventuellement dilués dans un vaste partenariat asiatique. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcer et élargir le partenariat avec l'Afrique (dans son entier) et dans une moindre mesure avec les Caraïbes et le Pacifique ; 2. Consolider la position de l'UE en tant que partenaire international clé des organes régionaux en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique dans un contexte marqué par une compétition croissante entre les acteurs mondiaux de premier plan (États-Unis, Chine et puissances émergentes) ; 3. Utiliser l'APD et d'autres instruments de l'action extérieure au service d'intérêts clés de l'UE (par exemple sécurité, migrations, commerce) par le biais d'un ensemble ciblé de structures régionales ; 4. Disposer de partenaires régionaux crédibles pour pouvoir mettre en œuvre en commun le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; 5. Assurer la cohérence avec le centrage géographique de la Stratégie globale de l'UE (2016) qui est plus proche des priorités clés de l'UE et ignore la distinction entre les politiques ACP et les politiques de voisinage.

4. Dans quelle mesure les hypothèses et les intérêts sous-tendant ce scénario sont-ils réalistes ?

Trois critères principaux peuvent permettre d'analyser, sur la base de données factuelles, la réelle adéquation stratégique et opérationnelle de ce scénario au-delà de 2020 :

- I. La valeur politique que chacune des parties pourrait retirer de la régionalisation de la coopération en dehors de tout cadre ACP-UE ;
- II. La capacité des futurs partenariats régionaux à mettre en œuvre de manière efficace les objectifs mondiaux de développement ;

III. La mesure dans laquelle la régionalisation se traduirait par une plus grande **cohérence de l'action extérieure** de l'UE et de celle des divers pays et régions ACP.

Critères	Données factuelles à prendre en compte (issues de la pratique de la coopération ACP-UE)
1. Valeur politique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un grand nombre d'éléments montre que la valeur politique de l'ACP s'est érodée au fil des ans, en particulier depuis que deux des trois grands piliers (dialogue politique, commerce) ont été largement régionalisés ; ✓ Même si les dynamiques d'intégration régionale et les structures qui y sont liées restent fragiles dans de nombreuses parties du monde ACP, cette préférence pour des approches régionales ou bilatérales afin de conclure des accords dans le cadre de l'action extérieure ne fera probablement que s'intensifier au-delà de 2020 (comme le montre la Stratégie globale de l'UE adoptée en juin 2016) ; ✓ Bien que confronté à un certain nombre de défis, le partenariat politique entre l'UE et l'UA continuera à être de première importance pour promouvoir les intérêts communs spécifiques; Malgré un bilan mitigé, l'intégration et la coopération régionales resteront une priorité politique de l'UE ; ✓ Le dialogue politique avec les organes continentaux et régionaux de l'Afrique sur des questions sensibles (par exemple CPI, droits LGBT) restera difficile, en partie du fait de la perte progressive d'influence de l'UE et de la montée en puissance de la « politique réelle » ; ✓ Préoccupations quant à la capacité de l'UE comme du Groupe et des régions ACP à gérer des processus simultanés et interconnectés de négociation de textes juridiquement contraignants ; ✓ Doutes quant à la faisabilité de l'approfondissement de la coopération de l'UE avec les régions des Caraïbes et du Pacifique, et quant à la valeur politique de ce que cet approfondissement pourrait apporter au-delà de 2020 (la Stratégie globale de l'UE adoptée en 2016 ne mentionne pratiquement pas ces régions et l'issue du référendum sur le Brexit pourrait bel et bien réduire les possibilités de partenariat d'un bon niveau avec l'UE).
2. Capacité d'action en termes de biens publics mondiaux (Programme 2030)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'UE et les régions ACP recherchent de manière croissante d'autres canaux institutionnels (que le cadre ACP-UE) pour faire face aux défis mondiaux ; ✓ L'action collective dans le domaine des biens publics mondiaux entre l'UE et les organes régionaux est encore en voie d'émergence – il n'y a donc pas de garantie que les résultats qui seront obtenus dans ce type d'approche seront plus impressionnants que ceux obtenus dans le cadre ACP-UE ; ✓ La plupart des organes régionaux sont confrontés à des défis majeurs en termes de légitimité, de surcharge de travail, d'autonomie, de capacité d'absorption et d'autofinancement – qui influent aussi sur leur capacité d'action dans le domaine des biens publics mondiaux ; ✓ Une approche régionale pourrait aussi contribuer à créer des « vides » si elle est principalement mise en œuvre sur la base des intérêts de l'UE.
3. Cohérence de l'action extérieure	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Renforcer la dimension régionale est cohérent avec les dynamiques de régionalisation à la fois au sein de l'UE et en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique ; ✓ Ce renforcement pourrait aussi permettre (et faciliter) une coopération interrégionale sur la base de besoins mutuels, par exemple entre des régions voisines non-ACP ou avec des pays et territoires d'outre-mer et des régions ultrapériphériques ; ✓ La possibilité de garantir une approche plus différenciée, adaptée aux besoins de chaque région et aux priorités en jeu de l'UE ; ✓ Doutes quant à la capacité à la fois de l'UE et des ACP à rationaliser la « mosaïque » des cadres de coopération régionales.

Face à la réalité : Ce scénario est cohérent avec l'évolution des relations internationales, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les dynamiques actuellement en cours au sein de l'UE et des ACP. Passer de l'APC à des accords régionaux et à des cadres régionaux de coopération représente à la fois une rupture avec le passé et une manière de prendre en compte les réalités régionales en voie d'émergence dans les ACP. Ce scénario permettrait à l'UE de trouver une place dans des dynamiques réellement continentales et régionales et de formuler des accords régionaux plus ciblés, basés sur des intérêts clairement identifiés et différenciés, entre l'UE, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Il offre ainsi l'opportunité d'aller de l'avant et de dépasser l'héritage postcolonial de la construction ACP-UE. Cette évolution pourrait à son tour permettre de consolider les partenariats régionaux et sous-régionaux déjà existants et de les transformer en des cadres plus adaptés et plus efficaces de processus de coopération internationale au-delà de 2020. Ce scénario sera cependant confronté à d'importants défis de mise en œuvre liés à la lente progression des processus d'intégration régionale, à l'existence de nombreux dispositifs régionaux se chevauchant, aux contraintes institutionnelles auxquels se heurtent la plupart des organes régionaux et à l'absence d'approche cohérente de l'UE en termes de régionalisation (comme le montrent les chevauchements des cadres de politiques portant sur les relations avec l'Afrique).

5. ***Quels sont les questions épineuses et les choix politiques auxquels les partisans de ce scénario seront confrontés ?***

Les partisans de ce scénario devront approfondir leur réflexion sur les questions clés suivantes :

- 1) L'UE cherche-t-elle des partenaires stratégiques au niveau régional ou simplement des organes de mise en œuvre de la coopération au développement ?
Dans son discours politique, l'UE affirme haut et fort son désir de mettre en place de réels partenariats stratégiques, adaptés aux nouvelles exigences de la coopération internationale. Dans la pratique cependant, les implications concrètes d'une telle évolution (en termes d'équilibre des pouvoirs, de dialogue politique, d'approches et d'instruments de coopération) n'ont pas fait l'objet de la même attention. Il faudra à un moment ou un autre clarifier de manière plus précise à la fois le contenu et les modalités de partenariats stratégiques viables, qui aillent au-delà de la coopération au développement. Cette évolution nécessitera également un centrage sur les relations entre les acteurs régionaux et nationaux (plutôt que de simplement envisager le niveau régional comme un principe organisationnel en soi). Le succès de ce scénario dépendra de la qualité des interactions entre ces deux niveaux.
- 2) Un scénario de régionalisation est-il possible sans qu'il y ait marginalisation des régions des Caraïbes et du Pacifique ?
C'est un aspect qui demandera une analyse attentive des intérêts spécifiques des différentes parties concernées (« *Dans quels domaines pouvons-nous travailler ensemble d'une manière mutuellement avantageuse ?* »). Les implications politiques de l'issue du référendum sur le Brexit pourraient fort bien réduire l'intérêt que porte l'UE au maintien d'une coopération avec ces deux régions à un niveau similaire à celui en vigueur actuellement. Dans le cas des Caraïbes, par exemple, cela implique de réfléchir à la mesure dans laquelle l'UE souhaite conserver une stratégie spécifique pour les Caraïbes ou si la coopération future prendra (en grande partie) place dans le cadre de la CELAC.
- 3) Quel équilibre les accords régionaux peuvent-ils trouver entre légitimité, efficacité et subsidiarité ? Et quel type de relations doit-on chercher à mettre en place avec les différentes entités sous-régionales (en particulier en Afrique) ?
L'intérêt de ce scénario auprès des responsables politiques dépendra de l'éventuelle présentation de feuilles de route crédibles permettant d'aller vers des partenariats régionaux fonctionnels – en partant d'une base assez faible en termes de capacité d'action collective et de performance.
- 4) Quel statut auront les accords régionaux qui remplaceront le cadre ACP-UE ? Est-il politiquement possible et souhaitable de négocier un accord général juridiquement contraignant (comme l'APC) avec des régions spécifiques ?

La question qui se pose ici est de savoir s'il est sensé de conclure des accords juridiquement contraignants avec les Caraïbes et le Pacifique, compte tenu du caractère relativement ciblé des agendas de coopération ainsi que des possibilités limitées de coopération bilatérale étant donné les catégories de revenus des États concernés. Il serait possible d'envisager un accord juridiquement contraignant avec l'Afrique, mais l'engagement à s'engager dans cette voie doit être formulé à un stade précoce, et ce, de préférence dès le Sommet Afrique-UE de 2017.

5) Quelles seront les relations avec le Groupe ACP ?

Le Groupe ACP a déjà formulé une vision pour son avenir au-delà de 2020. Le choix d'un scénario de régionalisation – sans la moindre intermédiation directe d'une structure tous ACP-UE – pose la question de la manière dont l'UE et le Groupe ACP resteront ensuite en relation.

6. *Bilan générale de ce scénario*

Avantages	Inconvénients
 <ul style="list-style-type: none"> 1 L'adoption d'une approche plus régionale est cohérente avec l'évolution des relations internationales et les principaux changements majeurs de l'action extérieure de l'UE et des régions et États ACP ; 2 Opportunité permettant de différencier et de moduler l'action extérieure de l'UE et de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, en fonction des intérêts, afin d'obtenir de meilleurs résultats ; 3 Cohérence avec la logique du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et avec les différents moyens de mise en œuvre nécessaires pour atteindre les objectifs mondiaux ; 4 Les négociations sur un traité prenant la succession de l'APC – qui seront probablement plutôt ardues – pourraient ainsi être évitées. 	 <ul style="list-style-type: none"> 1. Complexité de la mise en œuvre dans la pratique d'une telle approche régionale différenciée ; 2. Crainte que les acquis de l'APC ne soient perdus au passage, en particulier en l'absence d'un traité juridiquement contraignant ; 3. Risque que les Caraïbes et le Pacifique soient marginalisés dans l'action extérieure de l'UE ; 4. Nécessité d'ajustements majeurs du cadre institutionnel et des instruments (notamment financiers).



Scénario 4 : Partenariats multi-acteurs mixtes, régionaux et thématiques

1. Que prévoit ce scénario ?

Ce scénario peut s'appliquer à la fois à l'UE et aux régions ou Groupe ACP²³ et va un peu plus loin dans la logique de diversification des accords de partenariat selon des lignes fonctionnelles. Il part du constat qu'au XXI^e siècle, la coopération internationale ne porte en fait plus sur des partenariats Nord-Sud (tels que l'APC), mais plutôt sur la mise en place d'une gouvernance globale dans un monde multipolaire. Il s'agit de défendre et de négocier des intérêts clés par le biais de cadres institutionnels adéquats (disposant d'un niveau suffisant de légitimité, de traction politique et de capacité d'action collective). Plutôt que de mettre tous les œufs dans le même panier en adoptant un vaste cadre général tel que l'APC (rassemblant un grand nombre de pays aux intérêts de plus en plus divergents), ce scénario estime que dans la recherche de futurs partenariats, il est de l'intérêt de toutes les parties de se centrer sur des valeurs telles que priorisation stratégique, pragmatisme et efficacité. Dans la pratique, cela signifie que les parties - c'est-à-dire l'UE, tout comme les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (par le biais d'organes régionaux ou d'autres dispositifs) - pourraient décider unilatéralement des priorités clés de leur action extérieure pour la période au-delà de 2020. La deuxième étape envisagée par ce scénario est d'identifier les partenaires et les coalitions d'acteurs les plus adaptés avec qui s'associer pour fournir des résultats qui répondent aux intérêts mutuels des deux parties dans un domaine donné. Cette approche conduit à la mise en place progressive d'un « portefeuille » de partenariats stratégiques, formés sur une base à la fois régionale et thématique.

À première vue, ce scénario peut sembler relever davantage de la théorie, puisqu'en effet il repose sur une hypothèse de rupture avec le modèle de coopération basée sur un traité et une claire orientation géographique, qui est celui (entre autres) de l'APC. Il n'est pas inutile cependant de souligner que ce scénario est de facto déjà largement représenté dans les pratiques actuelles de coopération. À titre d'exemple, l'on pourrait citer l'alliance sur les biens publics mondiaux par le biais des membres des PEID durant les négociations sur le changement climatique, ou le Sommet de La Valette pour discuter de la gestion des migrations avec un groupe restreint de membres de l'Union africaine. Sans oublier l'introduction par l'UE de cadres politiques qui ne font plus de distinction entre pays ACP et pays non-ACP, et la création récente par l'UE de fonds fiduciaires faisant fi des centrages géographiques habituels. La Stratégie globale de l'UE adoptée en 2016 est elle aussi basée sur une logique de ce type de conclusion, en fonction d'intérêts mutuels, de multiples partenariats (court-circuitant les cadres de coopération existants).

2. Quelles sont les hypothèses²⁴ (explicites ou implicites) sous-tendant ce scénario?

Les acteurs en faveur de ce scénario basent leur préférence sur les hypothèses (implicites ou explicites) suivantes :

- ✓ L'approche actuelle de la coopération ACP-UE n'est plus adéquate car elle repose sur une logique géographique et des mobiles historiques, dans un schéma conventionnel Nord-Sud – à l'opposé d'une coopération internationale mue par une logique fonctionnelle et basée sur des valeurs communes et des intérêts communs ;

²³ Par le passé, les ACP par la voix du Groupe ACP ont exprimé leur intention de diversifier leurs partenariats au-delà de l'Europe (Déclaration de Malabo, Sommet ACP 2012). Cette ambition a été réaffirmée dans le rapport de 2016 du groupe d'éminentes personnalités au sommet qui s'est tenu en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Cependant, au niveau régional et sous-régional dans les ACP, l'on observe différentes dynamiques politiques qui semblent indiquer que les régions et États ACP pourraient aussi être intéressés par une approche de type portefeuille de partenariats basés sur les intérêts, au-delà de 2020.

²⁴ Les partisans de chacun de ces scénarios basent en fait leurs vues et leurs choix sur un certain nombre d'hypothèses liées aux ACP, à l'UE et au climat général des relations internationales. L'outil d'analyse que nous présentons ici tente d'identifier et de mettre clairement en évidence ces hypothèses afin de clarifier les fondements du débat et de vérifier à un stade ultérieur la validité de ces hypothèses face aux réalités.

- ✓ Le monde multipolaire actuel et la mise en œuvre efficace du Programme de développement durable à l'horizon 2030 sont deux éléments qui requièrent un ensemble de partenariats stratégiques permettant de conclure des accords politiques sur les biens publics mondiaux²⁵ ;
- ✓ Une approche ouverte et *mue par les intérêts* des partenariats est cohérente avec le caractère évolutif de l'action extérieure telle qu'elle est menée à la fois par l'UE et par les régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ;
- ✓ L'UE dispose des capacités politiques et institutionnelles pour concevoir et mettre en œuvre une transition vers une approche de type « portefeuille » de partenariats, en particulier dans ses relations avec les régions et les pays ACP ;
- ✓ Les régions du Groupe ACP ont aussi un intérêt dans ce domaine et disposent de la capacité politique pour définir leurs propres agendas de coopération et les « portefeuilles » de partenariats afférents, y compris avec l'UE ;
- ✓ Les répercussions éventuelles de l'issue du référendum sur le Brexit pourraient contribuer à éroder davantage la légitimité du schéma ACP-UE en tant que construction postcoloniale, mal adaptée au monde multipolaire actuel et inadéquate pour mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

3. Quels sont les intérêts clés pouvant motiver chaque partie à opter pour ce scénario ?

Les partisans de ce scénario pourraient tenter de garantir les intérêts (explicites ou implicites) suivants :

Intérêts présumés du Groupe ACP et des régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	Intérêts présumés des responsables politiques de l'UE en faveur de ce scénario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Le Groupe ACP a exprimé l'ambition de devenir un acteur mondial doté d'un ensemble diversifié de partenaires stratégiques, parmi lesquels l'UE ; 2. L'UA a diversifié ses partenariats stratégiques en les étendant au-delà de l'UE (par exemple avec la Chine, l'Inde, l'Amérique latine, la Turquie, etc.) et continuera à avoir un intérêt majeur à développer des formes plus flexibles et plus diverses de coopération politique et économique avec l'UE au-delà de 2020 ; 3. Bien qu'elles soient encore confrontées à des défis majeurs, plusieurs CER pourraient être disposées à approfondir leurs relations de partenariat avec l'UE, en particulier pour mettre en œuvre des priorités communes ; 4. Tout en réaffirmant leur solidarité avec les ACP et leur soutien à l'unité au sein du groupe, les Caraïbes et le Pacifique font de plus en plus « du régional », en nouant des liens avec des pays de leur voisinage direct (Amérique du Sud, Asie), ou cherchent à défendre leurs intérêts par le biais de groupements thématiques spécifiques (notamment mondiaux) ; 5. La coopération sur des axes régionaux et thématiques se concentrera probablement sur un ensemble limité de questions (par exemple la vulnérabilité dans les Caraïbes et le Pacifique ou bien les questions de sécurité dans le Pacifique), dans le cadre d'ensembles institutionnels plus larges (par exemple la CELAC pour les Caraïbes) ; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Approfondir et élargir le partenariat politique avec l'Afrique (dans son entier) et avec différentes régions, sous-régions et groupes de pays ; 2. Utiliser l'APD au service d'intérêts clés de l'UE (par exemple les migrations, la sécurité) par le biais d'un ensemble ciblé de structures régionales, de groupements thématiques et de relations bilatérales ; 3. Disposer de partenaires régionaux crédibles et de groupements thématiques permettant de mettre en œuvre en commun le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; 4. Assurer la cohérence avec la Stratégie globale de l'UE en centrant les efforts de coopération sur des régions stratégiques à proximité de l'Europe, telles que l'Afrique du Nord, le Sahel et la Corne de l'Afrique, ainsi qu'en approfondissant la coopération avec des pays avec lesquels l'UE a déjà un partenariat stratégique (Egypte, Nigeria, Ethiopie, Afrique du Sud) ; 5. Réduire les coûts de transaction en traitant directement avec les organes régionaux et les groupements thématiques.

²⁵ Pour certains biens publics mondiaux, tels que la paix et la sécurité, les contributions de l'UE à la Facilité de soutien pour la paix en Afrique sont effectuées par le biais du FED uniquement pour des raisons juridiques, et non pas parce que le cadre ACP-UE présente une claire valeur ajoutée dans ce domaine.

<p>6. Au-delà de 2020, l'application du principe de différenciation signifie que les bénéfices traditionnels de la coopération (basée sur l'aide) continueront à décroître. Il pourrait par conséquent être dans l'intérêt des régions et pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique de déterminer quels sont les cadres les plus adaptés pour mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et pour collaborer avec l'UE.</p>	
---	--

4. Dans quelle mesure les hypothèses et les intérêts sous-tendant ce scénario sont-ils réalistes ?

Trois grands critères peuvent permettre d'analyser, sur la base de données factuelles, la réelle adéquation stratégique et opérationnelle de ce scénario au-delà de 2020 :

- I. La **valeur politique** que chacune des parties pourrait retirer de cette évolution vers un « portefeuille » de partenariats régionaux et thématiques ;
- II. La capacité d'un tel ensemble diversifié de partenariats stratégiques à mettre en œuvre de manière efficace les **objectifs mondiaux de développement** ;
- III. La mesure dans laquelle la régionalisation se traduirait par une plus grande **cohérence de l'action extérieure** de l'UE et de celle des divers pays et régions ACP.

Critères	Données factuelles à prendre en compte (issues de la pratique de la coopération ACP-UE)
1. Valeur politique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une approche flexible de type « portefeuille » de partenariats pourrait permettre des formes plus « simples » de coopération et une nouvelle approche des choses, plus en phase avec la logique sous-tendant les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui, et avec le climat politique actuel au sein de l'UE ; ✓ Possibilité de différencier encore plus les approches de coopération, ainsi que les formes trilatérales de coopération (par exemple entre l'UE, les États du Golfe et la Corne de l'Afrique) ; ✓ Une approche de type « portefeuille » de partenariats est conforme à la vision, aux orientations stratégiques et aux modalités de mise en œuvre énoncées dans la Stratégie globale de l'UE, ainsi qu'avec les idées préliminaires formulées en vue de la révision du Consensus européen pour le développement ; ✓ La valeur politique pour le Groupe ACP reste incertaine car sa forte hétérogénéité et l'existence d'autres cadres régionaux/thématiques pourraient réduire les possibilités de conclusion d'accords politique avec l'UE ; ✓ A l'heure actuelle, l'UA et les CER ne retirent qu'une valeur politique limitée de l'APC. Les évolutions futures dépendront en grande partie de leur capacité à développer un agenda politique clair et à organiser leur action collective vis-à-vis de l'UE (au-delà des pratiques du SCAU en vigueur actuellement) ;
2. Capacité d'action en termes de biens publics mondiaux (Programme 2030)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'UE et les régions ACP recherchent de manière croissante d'autres canaux institutionnels (que le cadre ACP-UE) pour faire face aux défis mondiaux, à savoir des canaux reposant sur une base fonctionnelle et non plus uniquement géographique ; ✓ L'action collective dans le domaine des biens publics mondiaux entre l'UE et les organes régionaux est encore en voie d'émergence, une courbe d'apprentissage sera donc nécessaire ; ✓ La plupart des organes régionaux sont confrontés à des défis majeurs en termes de légitimité, d'autonomie, de capacités et de financement, qui influent aussi sur leur capacité d'action dans le domaine des biens publics mondiaux.

3. Cohérence de l'action extérieure	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une approche de type « portefeuille » de partenariats présente une cohérence avec l'ambition de la Stratégie globale de l'UE de réformer l'action extérieure de l'UE et ses politiques de développement au profit d'un meilleur alignement avec les intérêts stratégiques de l'UE et d'une plus grande flexibilité ; ✓ Cette approche permettrait à l'UE d'envisager l'Afrique « comme un ensemble » et de revitaliser le partenariat UE-Afrique ; ✓ Cette approche faciliterait la mise en œuvre de l'intention affichée par l'UE d'intégrer le FED au budget et de réduire le nombre d'instruments financiers de la coopération au développement.
--	---

Face à la réalité : Ce scénario ne générera pas un immense enthousiasme parmi les partisans du maintien du partenariat ACP-UE au-delà de 2020 que ce soit par le biais d'un accord du même type que l'APC actuel (scénario 1) ou par le biais d'un accord-cadre relié à des cadres régionaux (scénario 2). L'analyse réaliste des pratiques actuelles de coopération montre cependant que les parties de part et d'autre ont déjà abandonné ce modèle au profit d'un ensemble beaucoup plus différencié de partenariats régionaux et thématiques. Autrement dit, ce scénario 4 est déjà en train de se mettre en place sous nos yeux. Il convient donc, qu'on en soit partisan ou non, de lui accorder la plus grande attention car il semble bien qu'il pourrait être le mode opératoire prédominant au-delà de 2020. Dans les années à venir, il est probable que l'UE et les pays et régions ACP investiront surtout dans des groupements régionaux et thématiques pour conclure des accords mutuellement avantageux. Cette évolution se traduira par une concurrence accrue en termes de leadership et de ressources, au sein d'un ensemble croissant de cadres institutionnels. La question de la migration illustre parfaitement cette réalité. Une approche multi-niveau sera nécessaire pour faire face aux défis pluridimensionnels liés à la migration, y compris le dialogue par le biais de forums globaux, de cadres continentaux (UA), de canaux régionaux (par exemple les processus de Khartoum et de Rabat), ainsi que des dynamiques nationales et locales. Il reste toutefois à déterminer si une extension du partenariat ACP-UE ajouterait une quelconque valeur ajoutée dans ce contexte.

5. ***Quels sont les questions épineuses et les choix politiques auxquels les partisans de ce scénario seront confrontés ?***

S'ils veulent plaider de manière efficace pour cette approche novatrice, les partisans de ce scénario devront approfondir leur réflexion sur les questions clés suivantes :

1) Les bénéfices attendus de ce scénario sont-ils suffisamment clairs ?

Dans son discours politique, l'UE exprime clairement son désir de bâtir de véritables partenariats stratégiques, adaptés aux nouvelles exigences de la coopération internationale. Les implications pratiques d'une telle évolution (en termes d'équilibre des pouvoirs, de dialogue politique, de modèles et d'instruments de coopération) n'ont cependant pas fait l'objet de la même attention. Il faudra clarifier de manière plus précise à la fois le contenu et les modalités de partenariats stratégiques viables de nature régionale et thématique.

2) Quels sont les risques d'une telle approche de type « portefeuille » de partenariats pour la coopération future et comment peut-on les atténuer ?

L'asymétrie des relations de pouvoir (qui caractérise déjà le partenariat ACP-UE actuel) est un risque que l'on pourrait fort bien retrouver dans les cadres futurs entre l'UE et l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. D'autres risques sont notamment une couverture géographique inadéquate (si certains pays préfèrent ne pas nouer de liens avec l'UE) ou l'existence d'éventuels « vides » thématiques (si l'UE n'éprouve pas d'intérêt pour des thèmes qui sont des questions clés pour les pays et régions ACP). Les parties devront également concevoir de nouvelles manières de travailler ensemble (« au-delà de l'aide ») afin de faire en sorte que ces partenariats stratégiques soient efficaces.

3) Ce scénario est-il possible sans marginalisation des régions des Caraïbes et du Pacifique ? Et de quelle manière ?

Compte tenu de leurs marchés plus ouverts et de la petite taille de leurs administrations, les pays de ces deux régions favoriseront sans doute des approches de la coopération plus pragmatiques et basées sur des intérêts mutuels. Dans ce processus, ils chercheront cependant aussi à obtenir de l'UE un certain nombre de garanties et d'engagements contraignants. Dans la pratique, les pays de ces régions pourraient également retirer de plus grands avantages de la conclusion d'alliances sur des challenges communs (par exemple les PEID sur le changement climatique et la vulnérabilité), car cela contribuerait à accroître leur valeur stratégique et leur pouvoir de négociation face à l'UE et à d'autres partenaires.

4) L'UE peut-elle entreprendre une réforme aussi ambitieuse de ses partenariats et de ses instruments ?

Dans le climat actuel d'incertitude au niveau de l'UE, la mise en œuvre d'une telle rationalisation des cadres politiques existants et la formulation d'un nouvel ensemble cohérent d'instruments financiers dans un contexte dans lequel les alternatives éventuelles (en termes de cadres régionaux/thématisques) ne sont pas nécessairement consolidées, pourraient bien se révéler une tâche particulièrement ardue. Pour finir, le contenu des cadres de coopération pourrait avoir des conséquences pour la structure institutionnelle de la Commission européenne, par exemple sur le mandat et le rôle de DEVCO, et obliger aussi à réorganiser les groupes de travail du Conseil. Le potentiel de réforme pourrait se révéler limité à un moment où l'UE traverse un certain nombre de crises. D'un autre côté, cette approche et ces réformes permettraient d'éviter de complexes et fort longs processus de négociation puis de ratification d'un accord post-Cotonou quel qu'il soit.

6. Bilan générale de ce scénario

Avantages	Inconvénients et risques
 <ul style="list-style-type: none"> 1 Une approche de type « portefeuille » de partenariats est cohérente avec l'évolution des relations internationales et les principales modifications de l'action extérieure de l'UE et des régions /pays ACP ; 2 Opportunité de différencier et de moduler l'action extérieure de l'UE et de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique en fonction des intérêts et afin d'obtenir de meilleurs résultats ; 3 Cohérence avec la logique du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et avec les différents moyens de mise en œuvre nécessaires pour atteindre les objectifs mondiaux ; 4 Les négociations sur un traité prenant la succession de l'APC – qui seront probablement plutôt ardues – pourraient ainsi être évitées. 	 <ul style="list-style-type: none"> 1 Complexité de la mise en œuvre dans la pratique d'une telle approche régionale différenciée ; 2 Crainte que les acquis de l'APC ne soient perdus au passage, en particulier en l'absence d'un traité juridiquement contraignant ; 3 Nécessité d'ajustements majeurs de la structure institutionnelle et des instruments (notamment financiers) de l'UE ; 4 L'adoption d'une forme de coopération mue par les intérêts pourrait conduire l'UE à mettre en place des politiques « à courte vue » en fait peu compatibles avec ses objectifs de développement ; 5 L'évolution vers une approche de type « portefeuille » de partenariats requiert un fort leadership politique et une bonne dose de créativité institutionnelle, qui pourraient ne pas être présents au niveau de l'UE ou au niveau des régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

À propos de l'ECDPM

Créé en 1986, l'ECDPM est une fondation indépendante dont le but était d'améliorer la coopération entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Aujourd'hui, son objectif principal est de nouer des partenariats efficaces entre l'Union européenne et les pays en développement, notamment l'Afrique. L'ECDPM encourage des formes de développement impliquant tous les niveaux d'acteurs et coopère avec des organisations des secteurs public et privé pour une meilleure gestion des relations internationales. Le Centre soutient également la réforme des politiques et des institutions, tant en Europe que dans les pays en développement. L'un des atouts majeurs de l'ECDPM réside dans son très large réseau de relations dans les pays en développement, y compris les économies émergentes. Parmi ses partenaires, on compte des institutions multilatérales, des centres d'excellence internationaux et un vaste éventail d'organisations étatiques et non étatiques.

Priorités thématiques

L'ECDPM articule ses activités autour de quatre thèmes :

- Concilier les valeurs et les intérêts dans l'action extérieure de l'UE et d'autres acteurs internationaux
- Promouvoir la gouvernance économique et le commerce pour une croissance inclusive et durable
- Soutenir les dynamiques de changement des sociétés, liées à la démocratie et à la gouvernance dans les pays en développement, notamment l'Afrique
- Aborder la sécurité alimentaire comme un bien public mondial par le biais de l'information et l'appui à l'intégration régionale, aux marchés et à l'agriculture

Approche

L'ECDPM est un « centre de réflexion et d'action ». Il établit des liens entre politique et pratique, par une combinaison de rôles et de méthodes. L'ECDPM encourage le dialogue au niveau des politiques, il fournit des analyses et des conseils sur mesure, participe aux réseaux Sud-Nord et effectue des recherches avec ses partenaires du Sud. L'ECDPM apporte également son appui à la mise en œuvre des politiques et dispose d'une solide expérience en matière d'évaluation de l'impact des politiques. Les activités de l'ECDPM sont largement conçues pour appuyer les institutions des pays en développement dans la définition de leurs propres priorités. L'ECDPM conduit ses activités de façon franche et indépendante, en s'engageant dans des partenariats avec l'esprit ouvert tout en mettant l'accent sur les résultats.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter www.ecdpm.org.



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