

Rapport politiques et gestion 19

Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE

Vers un programme d'action commun?

Préparé par James Mackie, Bruce Byiers, Sonia Niznik et Geert Laporte



**Séminaire organisé
à l'occasion du 25^e
anniversaire de l'ECDPM**



ECDPM works to improve relations between Europe and its partners in Africa, the Caribbean and the Pacific L'ECDPM œuvre à l'amélioration des relations entre l'Europe et ses partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE

Vers un programme d'action commun ?

Séminaire à l'occasion du 25^e anniversaire de l'ECDPM



**Préparé par James Mackie, Bruce Byiers,
Sonia Niznik et Geert Laporte**

Septembre 2011

Limite de responsabilité

Ce rapport est basé sur les discussions qui ont eu lieu lors du séminaire organisé à l'occasion du 25^e Anniversaire de l'ECDPM ayant pour titre : «Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE : Vers un programme d'action commun ?» complété avec les réflexions en cours des pays ACP et acteurs de l'UE.

Copyright © 2011

Aucune autorisation préalable n'est requise pour la citation, la traduction ou la reproduction partielle du contenu de cette publication, pour autant que la source soit nommément citée en ces termes:

Mackie, J., Byiers, B., Niznik, S. et G. Laporte. (préparé par). 2011. Séminaire organisé à l'occasion du 25^e anniversaire de l'ECDPM *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE : Vers un programme d'action commun ?* (ECDPM Rapport 19). Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/pm19fr

Photos de couverture:

Ernst van Loon

Photos prises lors du séminaire organisé à l'occasion du 25^e Anniversaire de l'ECDPM, le 30 juin 2011

Photos intérieur:

ECDPM photo collection.

Photos prises lors du séminaire organisé à l'occasion du 25^e Anniversaire de l'ECDPM, le 1^{er} juillet 2011

Sommaire

Sigles & acronymes	iv
Remerciements	v
Avant-propos	vi
Résumé	viii
Introduction	1
1. Redéfinir les relations ACP-UE dans un contexte mondial en évolution. Pourquoi maintenant ?	4
Les changements « au-dedans »	4
De nouveaux vents de changement ?	6
Les BRICS, futures pierres d'angle ?	7
Et les « vieux » partenaires ?	10
Réalité objective ou impressions subjectives ?	11
Concilier valeurs et intérêts	14
Qu'est-ce que cela signifie pour le Groupe ACP et les relations ACP-UE ?	15
2. Quels intérêts communs pour un partenariat ACP-UE efficace ?	17
Une relation mise à mal ?	18
Vers de nouveaux intérêts communs ?	22
Un partenariat ACP-UE pour faire face aux challenges mondiaux ?	25
Quel cadre pour un nouveau partenariat ?	27
Peut-on conserver l'acquis de Cotonou et faire face à de nouveaux challenges ?	30
3. Réinventer le Groupe ACP pour faire face aux nouveaux challenges mondiaux ?	32
Groupe ACP : « Personne ne va faire pour nous ce que nous ne parvenons pas à faire pour nous-mêmes »	34
Redéfinir l'identité même du Groupe ACP : Quels scénarios envisager ?	35
Scénario 1 : Rechercher de nouveaux partenaires stratégiques au-delà de l'UE	37
Scénario 2 : Ouvrir le Groupe ACP à tous les PMA et les PEV	40
Scénario 3 : Ouvrir le Groupe ACP aux pays d'Afrique du Nord	41
Scénario 4 : Le Groupe ACP, fédération chapeautant des groupements régionaux en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique.....	42
Continuer la recherche d'une nouvelle raison d'être	44
4. En guise de conclusion : Comment aller de l'avant ?	47
Annexes:	
1. Chronologie de relations ACP-UE.....	52
2. Programme du séminaire.....	55
3. Liste des participants.....	57

Sigles & acronymes

ACP	Groupe ACP, rassemblant des États d'Afrique, des Caraïbes et du .. Pacifique
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CARIFORUM	Forum des Caraïbes
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique
CEE	Communauté économique européenne
CER	Communauté économique régionale
COP17	17 ^e session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC)
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
FED	Fonds européen de développement
G20	Groupe des 20, structure regroupant les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales
G77	Groupe des 77, rassemblant des pays en développement et fondé le 15 juin 1964
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
SCAU	Stratégie conjointe Afrique-UE
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Remerciements

Les rédacteurs souhaitent remercier toute l'équipe ayant participé à l'entreprise collective qu'a été la préparation en commun de ce rapport, en particulier Dolly Afun-Ogidan, Faten Aggad, Melissa Dalleau, Elena Fanetti, Melissa Julian, Niels Keijzer, Barbara van Paassen, Isabelle Ramdoo, Quentin de Roquefeuil et Jeske van Seters, pour leurs précieuses contributions à la version finale de cette publication. Ce Rapport Politiques & Gestion doit aussi beaucoup aux remarques faites par Jean Bossuyt de l'ECDPM. Suzanne Cartigny et Sabine Mertens ont également fait un immense travail pour mener à bon terme le processus de préparation de cette publication.

Il nous faut aussi remercier chaleureusement toute l'équipe de l'ECDPM ayant collaboré à l'organisation de ce séminaire marquant le 25^e anniversaire de l'ECDPM.

Nous souhaitons également exprimer notre reconnaissance et notre gratitude au ministère néerlandais des Affaires étrangères, pour le soutien financier apporté à ce séminaire et à cette publication, au ministère français des Affaires étrangères pour l'appui apporté à ce projet, et aux partenaires institutionnels de l'ECDPM - la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, et la Suisse - pour leur soutien continu et la confiance qu'ils placent en l'ECDPM.

Avant-propos

C'est avec un grand plaisir que le Centre européen de gestion des politiques de développement ECDPM présente cette publication préparée à l'occasion de son 25^e anniversaire. L'ECDPM a en effet été fondé en 1986 à Maastricht, par le gouvernement néerlandais et les représentants des pays ACP. De nos jours, l'ECDPM est devenu une fondation indépendante, connue et respectée, profondément ancrée dans la réalité de l'Europe, des pays ACP et d'autres parties du monde. Dès le milieu des années 90, l'ECDPM se spécialise dans l'organisation de dialogues multi-acteur et l'analyse des relations ACP-CE suivant la 4^e Convention de Lomé. En 2006-2007, à un tiers de sa durée de vie envisagée, l'ECDPM a été le premier à produire une analyse approfondie de l'Accord de Cotonou. Aujourd'hui, l'ECDPM reste plus que jamais fidèle à sa tradition de stimulation d'un débat indépendant sur les différents aspects des relations ACP-UE dans un contexte de mondialisation croissante.

C'est dans ce cadre que l'ECDPM a décidé d'organiser le 30 juin et le 1^{er} juillet 2011, à Maastricht, un séminaire de haut niveau intitulé « *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE : vers un programme d'action commun ?* ». L'objectif de cette rencontre était de tenter de dégager des analyses et éclairages spécifiques sur l'avenir des relations ACP-UE et d'évaluer les divers scénarios envisageables pour les relations ACP-UE au-delà de 2020. Environ 70 représentants de différentes institutions et divers groupes d'intérêt de l'Union européenne et de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi que des économies émergentes, ont participé à ce séminaire.

La première journée s'est ouverte par une séance publique d'inauguration et une table ronde de haut niveau. Divers acteurs ont présenté leurs vues respectives sur les questions clés au centre de ce séminaire, à savoir :

- Quel est l'impact de l'agenda mondial en expansion et des économies émergentes sur les relations ACP-UE ?
- Quels intérêts communs pourraient permettre un partenariat efficace entre l'UE et les ACP à la fois en tant que Groupe ACP et en tant que régions distinctes ?
- Le Groupe ACP peut-il « se réinventer » pour avoir un impact sur le nouveau paysage mondial ?

Durant la deuxième journée, ces questions ont été abordées plus en détail, et selon la règle dite de « Chatham House », lors de sessions en groupes, rassemblant à la fois des responsables politiques, des praticiens, des chercheurs, des organisations de la société civile et des personnalités de premier plan. Le programme complet de ce séminaire ainsi que la liste des participants figurent en annexe du présent rapport. De plus amples informations sont disponibles sur le site www.ecdpm.org/25years.

Afin d'alimenter, en préparation à cette rencontre, la réflexion, l'analyse et les discussions sur l'avenir des relations ACP-UE, l'ECDPM a publié un document de travail spécifique. L'ECDPM a également lancé un débat en ligne sur ce thème sur son blog Talking Points (www.ecdpm-talkingpoints.org/the-acp-and-europe/). Avec plus de 60 contributions particulièrement constructives et stimulantes de différents acteurs institutionnels et de particuliers, ce blog a généré un vigoureux débat.

Le présent rapport, articulé autour des trois questions clés mentionnées ci-dessus, poursuit la réflexion entamée dans le document de travail, revient sur les principaux points de vue exprimés lors des discussions de ce séminaire et reprend certaines des contributions faites lors du débat en ligne. À ceci s'ajoute une évaluation par l'ECDPM des perspectives d'avenir et des différents scénarios envisageables pour le Groupe ACP.

Je voudrais remercier chaleureusement tous les collaborateurs de l'ECDPM et des instituts partenaires, qui ont apporté leur contribution à l'élaboration de ce rapport. J'espère sincèrement que ce document permettra d'alimenter un débat ouvert et constructif sur l'avenir des relations ACP-UE et l'avenir du Groupe ACP dans les années à venir, qui seront riches en défis à relever.



Dr Paul Engel
Directeur de l' ECDPM

Résumé

Changements mondiaux et acteurs émergents : quel impact sur le Groupe ACP et sur les relations ACP-UE ?

1. Les relations entre l'Union européenne (UE) et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont commencé en 1975. Quatre conventions successives dites « Conventions de Lomé » ont finalement débouché en 2000 sur l'Accord de partenariat de Cotonou, qui vient à expiration en 2020. Dans un contexte mondial en rapide mutation et face aux importants changements internes au sein de l'UE et du Groupe ACP, les différentes parties ont entamé un processus de réflexion sur l'avenir de ce partenariat de longue date et, peut-être de manière plus importante, sur l'avenir même du Groupe ACP en tant que tel. C'est sur cette toile de fond que l'ECDPM a organisé un séminaire multi-acteur les 30 juin et 1er juillet 2011. L'objectif de ce séminaire était d'évaluer les répercussions sur les relations ACP-UE des nouveaux changements mondiaux et du rôle croissant des acteurs émergents, d'identifier de nouveaux intérêts communs sur la base desquels l'on pourrait bâtir un partenariat ACP-UE efficace au-delà de 2020, et d'explorer de quelle manière le Groupe ACP pourrait « se réinventer », créer une valeur ajoutée et jouer un rôle dans le nouveau paysage mondial, avec pour but ultime la promotion du développement économique de ses membres.

2. Un certain nombre de facteurs internes et externes influent sur les relations ACP-UE. Le facteur externe le plus essentiel est sans doute **le rôle croissant des économies émergentes** sur la scène mondiale et au sein même de certains pays ACP. Cette évolution offre une indéniable valeur ajoutée et de nouvelles perspectives pour les pays ACP, à la fois en termes de commerce, d'investissement, d'aide et d'assistance technique. Si l'UE reste encore le principal partenaire commercial des pays du Groupe ACP, ces dernières années, la part de la Chine, de l'Inde, du Brésil et d'autres puissances émergentes a crû de manière significative. Plusieurs de ces nouveaux acteurs mondiaux ont également une vision à la fois nouvelle et pragmatique du développement. Le sentiment général est que ces nouveaux acteurs font preuve d'une impressionnante célérité dans la fourniture de leur aide et qu'à la différence de l'UE, ils s'expriment d'une seule voix. De plus, l'attitude de ces acteurs émergents envers les pays ACP, et en particulier envers le potentiel de développement des pays africains, est perçue comme étant nettement plus positive et optimiste. Leur vision de l'Afrique par exemple est surtout celle d'un continent regorgeant d'opportunités

et de potentiel, plutôt que celle d'un continent en détresse. De ce fait, un grand nombre de pays ACP voient dans l'émergence de ces nouveaux acteurs une opportunité éventuelle de développement. D'autres acteurs ACP sont cependant plus critiques et observent le rôle de ces acteurs émergents avec une certaine suspicion, compte tenu de la tendance de ces nouvelles puissances à soutenir des régimes non démocratiques et leur apparente absence de vision durable du développement.

3. La montée en puissance des acteurs émergents et les changements du paysage mondial surviennent à un moment où **l'influence de l'UE dans le monde semble être en déclin**, y compris dans certaines parties du Groupe ACP. Un grand nombre de ces pays continuent cependant de considérer l'UE comme un partenaire de premier plan, défendant de solides valeurs et principes tels qu'une croissance inclusive et équitable, la responsabilité sociale des entreprises, l'État de droit, le respect de droits de l'homme et la démocratisation. Fournissant 60 % de l'ensemble de l'aide mondiale au développement, l'UE est toujours le champion du concept de « puissance douce ». Il faut toutefois souligner que les valeurs affichées de manière si ostensible par l'UE, et perçues par certains comme étant au nombre de ses avantages comparatifs par rapport aux acteurs émergents, ne sont pas toujours mises en pratique de manière conséquente. À certains moments, la réticence de l'UE à révéler ses véritables intentions a entamé de manière fort dommageable son capital de popularité. Les négociations des accords de partenariat économique (APE) sont un bon exemple d'un processus qui a contribué à ternir la réputation de l'UE auprès des pays ACP. La complexité des processus décisionnels de l'UE et la relative lenteur de la mise en œuvre de sa coopération au développement sont aussi la source d'un certain sentiment de frustration du côté ACP, un sentiment encore renforcé par l'absence de référence aux ACP dans le traité de Lisbonne et de dispositifs institutionnels spécifiques aux ACP au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne (DG DEVCO).
4. Le challenge pour l'UE est de parvenir à **concilier ses valeurs et principes avec ses intérêts commerciaux et politiques** et de trouver des approches plus cohérentes qui permettent un juste équilibre entre la coopération au développement et les autres objectifs des relations extérieures européennes. Le traité de Lisbonne devrait contribuer à réaliser cette ambition. Dans le contexte créé au sein de l'UE par l'actuelle crise financière, économique et monétaire, le danger existe toutefois que l'attention de l'Europe ne se détourne vers d'autres préoccupations. Les difficultés

économiques auxquelles l'UE est actuellement confrontée risquent en effet d'avoir des répercussions néfastes sur sa politique en matière de développement.

Quels intérêts communs pour un partenariat ACP-UE efficace ?

5. Dans le contexte décrit ci-dessus, la question qui se pose est de savoir s'il subsiste bel et bien suffisamment d'intérêts communs entre le Groupe ACP et l'UE pour justifier la poursuite de ce partenariat au-delà de 2020. Quels défis communs lient l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique au-delà des défis qui peuvent être relevés au niveau sous-régional et continental ? Quels challenges mondiaux le Groupe ACP peut-il affronter en partenariat avec l'UE, et vice versa ?

6. L'on admet largement aujourd'hui que le centrage prédominant sur l'**aide** durant les plus de 35 ans des relations ACP-UE ne fournit plus désormais de base suffisante, en tant que « raison d'être », si le Groupe ACP veut véritablement jouer un rôle dans ce nouvel ordre mondial en rapide mutation. Les chances de voir le Groupe ACP devenir un acteur influent semblent à première vue assez limitées. En matière de **commerce** par exemple, les APE sont négociés avec des groupements sous-régionaux et le Groupe ACP et son Secrétariat n'ont pas de mandat leur permettant de s'exprimer sur ce sujet au nom de tout le groupe. Le **dialogue politique**, élément clé de l'Accord de Cotonou, a principalement lieu au niveau national et dans une certaine mesure au niveau régional. Peu de questions substantielles sont abordées dans le cadre du dialogue général ACP-UE. Les organisations régionales disposant d'une plus grande autorité politique, légitimité et volonté politique, telles que l'UA et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont commencé à jouer un rôle plus important dans le dialogue politique. La Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) est encore confrontée à de nombreux problèmes de mise en œuvre, mais elle a la ferme ambition de fournir un cadre global aux relations entre l'UE et l'Afrique dans son ensemble. Tout ceci semble indiquer que d'autres mécanismes gagnent en importance et sont peut-être plus appropriés pour donner forme à la manière dont les pays ACP coopèrent entre eux et avec l'UE.

7. En ayant ces considérations à l'esprit, certains estiment que la configuration ACP et l'Accord de Cotonou pourraient bien ne pas être le cadre politique et institutionnel le plus approprié pour faire face de manière efficace aux défis mondiaux de l'époque actuelle. Ces défis sont notamment le changement climatique et la protection de l'environnement, la promotion d'une bonne gouvernance politique

et économique, la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, et la gestion des biens publics mondiaux, de vastes questions qui s'imposeront d'elles-mêmes en tête des priorités. Le cadre ACP-UE dans sa forme actuelle permet-il de répondre de manière adéquate à ces défis ?

8. Ces dernières années ont en outre été marquées par un certain nombre de tensions entre les ACP et l'UE. Les APE en sont un exemple, mais il y a eu également des « frictions » au niveau mondial, notamment lorsque les ACP se sont montrés peu disposés à soutenir les positions de l'UE dans les enceintes internationales. Les exemples cités par l'UE portent entre autres sur le maintien du soutien au président du Soudan malgré un mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale, le soutien tardif apporté par les ACP à la proposition de donner une voix à l'UE en tant que telle au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, l'absence de solide mise en œuvre de l'article 13 de l'Accord de Cotonou sur les migrations, l'absence de collaboration de certains pays ACP africains pour combattre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique. À leur tour, les pays ACP soulignent quant à eux l'absence de concertation adéquate et en temps voulu de la part de l'UE sur nombre de ces sujets de première importance. Le Groupe ACP a également exprimé ses graves préoccupations à propos de l'engagement de l'Europe en Libye et l'usage apparent de « deux poids, deux mesures » dont fait preuve l'UE dans son soutien au leadership africain.
9. Malgré l'existence d'intérêts divergents et les difficultés de leur relation sur un certain nombre de questions mondiales et ACP-UE, les parties prenantes des deux côtés insistent sur le fait qu'un certain nombre d'aspects spécifiques de ce partenariat restent encore valides de nos jours. Ce qu'on a appelé l'« acquis » de l'Accord de partenariat de Cotonou renvoie notamment à son caractère contraignant et à sa nature contractuelle, à ses valeurs communes, et au cadre institutionnel conjoint qu'il a mis en place. Ce n'est cependant pas suffisant pour se reposer sur les lauriers de cette relation privilégiée. Il est plus que jamais d'une importance cruciale d'identifier des domaines concrets d'intérêts communs à la fois aujourd'hui et dans l'avenir, et de veiller à traduire dans la pratique le potentiel de l'Accord de Cotonou. Ce sera la seule manière de justifier un avenir éventuel de la relation ACP-UE au-delà de 2020. Les domaines déjà identifiés dans lesquels les intérêts des ACP et l'UE pourraient se rejoindre sont notamment le commerce, les matières premières, les migrations, le changement climatique, l'énergie, la sécurité alimentaire, les financements innovants, la réalisation des OMD et le tourisme. Il ne suffit pas toutefois d'établir une longue liste de potentiels intérêts communs.

La question sous-jacente reste de savoir si le cadre ACP-UE de Cotonou fournit ou non le meilleur cadre institutionnel pour relever ces challenges. Cette question se pose d'ailleurs avec une acuité particulière au moment où les pays ACP tentent de manière croissante de défendre leurs intérêts par le biais d'autres cadres régionaux ou continentaux. On a avancé à ce sujet que les organisations régionales étaient en fait les véritables acteurs émergents. La configuration ACP devra à un moment ou un autre apporter une réponse sans détour à l'apparente contradiction entre régionalisme et multilatéralisme, et redéfinir sa valeur ajoutée dans ce contexte.

Réinventer le Groupe ACP pour faire face aux nouveaux challenges mondiaux

10. Il est peu probable que la continuation, sans modifications significatives, du Groupe ACP dans sa forme actuelle au-delà de 2020 satisfasse les membres du Groupe ACP et l'UE en tant que partenaire clé. Pour conserver sa pertinence dans un monde multipolaire, le Groupe ACP devra par conséquent repenser de manière fondamentale son avenir. Cette tentative amène à se poser un certain nombre de questions : Quelle identité devrait adopter le Groupe ACP et quelle orientation stratégique devrait-il prendre dans un monde multipolaire ? Quelles devraient être la nature spécifique du Groupe ACP et sa valeur ajoutée ? Le Groupe ACP est-il l'acteur approprié pour ses membres ? Ou bien les intérêts des pays ACP seraient-ils mieux défendus dans d'autres groupements ? Quelle structure institutionnelle le Groupe ACP devrait-il adopter pour être le plus à même de répondre aux défis et de saisir les opportunités dans un ordre mondial en mutation ?
11. Au-delà du statu quo, plusieurs scénarios pourraient être envisagés. Un ***premier*** scénario serait de **nouer des liens avec de nouveaux partenaires stratégiques au-delà de l'UE**. Dans ce scénario, le Groupe ACP aurait ainsi un plus grand pouvoir de négociation. De plus, les ACP enverraient de cette manière un message fort à l'UE et au reste du monde, à savoir que le Groupe ACP est un acteur avec lequel il faut compter. La faisabilité de ce scénario semble assez réduite du fait de l'absence de cohérence interne au sein du Groupe ACP. L'on peut également se demander si les nouveaux acteurs, notamment les économies émergentes, souhaiteraient s'engager avec les ACP en tant que groupe.

12. Dans un **second** scénario, le **Groupe ACP s'ouvrirait à de nouveaux membres** et chercherait à se réaffirmer en tant que voix mondiale des pays les moins avancés et des petites économies vulnérables. Le Groupe ACP pourrait par exemple s'ouvrir à la plupart ou à la totalité des pays en développement non membres du G20 et tenter ainsi d'avoir davantage de poids dans le nouveau système mondial de gouvernance. Ce scénario exigerait un réexamen et un amendement de l'accord de Georgetown qui a permis la constitution du Groupe ACP en 1975. Ceci mis à part, la faisabilité d'un tel scénario reste incertaine compte tenu notamment du risque de duplication des rôles par rapport à des groupements similaires tels que le G77 aux Nations unies. De plus, en l'absence d'une définition concertée de ce qu'est la vulnérabilité, quels pays devraient être inclus ou exclus d'un tel groupe ? Qu'advierait-il de pays ACP tels que l'Afrique du Sud, nouveau membre du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), qui n'entrent pas dans la catégorie des pays les moins avancés ni des petites économies vulnérables ? Comment un Groupe ACP élargi pourrait-il assurer une meilleure cohésion s'il lui est déjà difficile de réaliser cette cohésion entre 79 pays ? Finalement, la question la plus difficile pourrait être la suivante : Quelles motivations pourraient pousser d'autres pays en développement actuellement non membres du Groupe ACP, à rejoindre ce groupe ?
13. Dans un **troisième** scénario, le **Groupe ACP pourrait être élargi pour y inclure tous les pays d'Afrique du Nord**. Un Groupe ACP « toute Afrique » assurerait en effet une approche géographique plus cohérente. Le Groupe ACP pourrait intégrer les économies plus fortes de l'Afrique du Nord, ce qui renforcerait son pouvoir de négociation au niveau mondial. L'on pourrait cependant se demander dans quelle mesure le Groupe ACP différerait alors de l'Union africaine (UA) et quelle serait sa valeur ajoutée spécifique par rapport à l'UA. Certains pourraient avancer que l'UA continuerait à jouer un rôle plus politique tandis que le Groupe ACP se préoccuperait en premier lieu des sphères économiques et commerciales. Cette répartition des rôles ne serait toutefois pas facile à mettre en œuvre, car l'UA a aussi un rôle primordial dans les affaires économiques et commerciales. Dans un contexte où l'UA et les groupements sous-régionaux prennent de plus en plus un rôle de premier plan dans le domaine de la coopération commerciale et économique, on pourrait se demander alors si le Groupe ACP a encore une place dans tout cela. Pour finir, la question qui se pose ici aussi est de savoir quelles motivations pourraient inciter les pays d'Afrique du Nord à rejoindre le Groupe ACP.

14. Un ***quatrième scénario de type « régionalisation »*** serait de faire du Groupe ACP un **groupement de type fédération** chapeautant des groupements régionaux « A », « C » et « P », ou les six configurations d'APE actuelles et les CER. Une telle structure ACP continuerait à se préoccuper des besoins et des intérêts des différentes régions la composant et renforcerait les liens entre les branches « A », « C » et « P ». De l'avis de certains, le Groupe ACP pourrait tout à fait devenir le plus grand groupement (culturel) de descendance africaine au monde. Cependant, même si l'existence d'une histoire commune (telle qu'une même identité construite peu à peu après le colonialisme) est indéniable, il faut bien souligner que ce facteur perd de son importance aux yeux des nouvelles générations africaines. Il convient de chercher au-delà des liens historiques et culturels et d'explorer de nouveaux domaines d'intérêts communs, tels que par exemple les opportunités économiques. À cet égard, le Groupe ACP pourrait à l'avenir constituer un vaste marché pour les pays ACP eux-mêmes. La faisabilité d'un tel scénario n'est pas évidente. Il ne sera pas aisé pour le Groupe ACP de définir sa valeur ajoutée en tant que fédération rassemblant les différentes régions. L'on peut également se demander pourquoi un tel scénario réussirait-il maintenant si ce n'a pas été le cas au cours des 36 dernières années.
15. En plus de ces scénarios d'avenir relativement ambitieux, un certain nombre d'options plus modestes pourraient être envisagées. L'une d'entre elles consisterait à faire du Groupe ACP un centre ou réseau de connaissances, dont l'objectif serait de promouvoir l'expertise et les savoirs entre des pays ayant en commun une même histoire et nombre de similarités dans leur voie vers le développement, dans un monde globalisé. Un tel modèle pourrait être inspiré de l'exemple du Commonwealth ou de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). On peut cependant s'interroger sur la pertinence d'une telle structure dans le contexte actuel. Il est clair également qu'une telle option requerra au sein du Groupe ACP des « chefs de file » capables à la fois d'assurer le leadership et de soutenir une telle initiative.

Pour aller de l'avant, plusieurs messages cruciaux pour l'avenir

16. La réflexion sur les différentes perspectives d'avenir des relations ACP-UE et du Groupe ACP n'en est qu'à ses débuts. Dans moins de dix ans, il apparaîtra si un accord de type « post-Cotonou » et le Groupe ACP ont, ou non, un avenir. En termes politiques, ce calendrier peut sembler extrêmement long, mais dans la pratique les

délais pourraient se révéler beaucoup plus courts. Il est par conséquent essentiel de planifier dès aujourd'hui l'après-2020. En d'autres termes, il est essentiel de faire preuve d'ambition, d'avoir une vision à long terme et d'agir rapidement. À cet égard, il est encourageant de voir que le Secrétariat ACP et le Comité des ambassadeurs ACP font preuve d'initiative pour donner une impulsion à ce débat. La balle est désormais dans le camp du Groupe ACP et **le Groupe ACP devra prendre sa destinée en mains**. Il convient maintenant d'élargir et d'approfondir le débat. Il faut étendre le champ de la réflexion sur l'avenir du Groupe ACP au-delà de celui des institutions basées à Bruxelles, et inclure également à ce débat, les bases et parties prenantes au niveau régional et national, notamment les organisations de la société civile, le secteur privé et les jeunes. Aux plus hauts niveaux, un sommet ACP soigneusement préparé pourrait être consacré à l'identification des possibles options d'avenir pour les ACP en tant que groupe, et au soutien à apporter à ces options. Le groupe ACP devra aussi faire un vaste travail de réflexion avec ses États membres sur son rôle futur. Il devra également s'investir dans la définition de nouveaux intérêts communs avec l'UE et d'autres partenaires, face aux nouveaux défis mondiaux au-delà de l'aide. Pour finir, et ce n'est pas la moindre tâche, il devra trouver de nouvelles manières de s'autonomiser en tant que Groupe ACP, en réduisant sa dépendance de l'UE et en assurant sa durabilité financière. Tout ceci sera d'une importance critique à la fois pour sa pertinence et sa légitimité futures.

17. **L'UE doit aussi se mettre au travail**, et ici aussi, il faut garder à l'esprit un certain sentiment d'urgence. Les diverses institutions de l'UE et ses États membres sont en train de prendre conscience de la nécessité d'entamer une réflexion et de définir leur vision d'une future relation. L'UE continue-t-elle à voir en les pays ACP juste un exemple de coopération au développement et un marché ouvert pour les produits européens ? Ou bien voit-elle un véritable intérêt au maintien d'une relation privilégiée avec un groupe de près de 80 pays avec lequel elle pourrait travailler d'égal à égal pour faire face à un large éventail de défis mondiaux ? Il est évident que la seule manière dont les gouvernements de l'UE parviendront à convaincre leurs bases respectives de la valeur ajoutée de la coopération ACP-UE est en leur apportant la démonstration de l'impact et des résultats de ce partenariat.
18. **Il faut également trouver des moyens pratiques d'accélérer le débat sur l'avenir de la coopération ACP-UE et l'avenir du Groupe ACP en tant que tel**. L'un de ces moyens pourrait être de procéder à une analyse claire, en termes d'économie politique, des intérêts et incitations existant de part et d'autre à continuer à utiliser le partenariat ACP-UE comme cadre le plus approprié (parmi de nombreuses

autres plateformes concurrentes) afin développer certaines priorités. Un autre moyen serait de clarifier la répartition optimale des rôles entre le Groupe ACP, l'UA et les organes régionaux, en appliquant de manière plus systématique les principes de subsidiarité et d'avantage comparatif. Jusqu'ici, les différents acteurs impliqués dans ces processus se sont montrés assez réticents à aborder cette question, qui semble néanmoins d'une importance essentielle pour toute véritable réforme du Groupe ACP. L'avenir des relations ACP-UE et celui du Groupe ACP dépendront d'un fort leadership politique, d'une analyse politique approfondie des intérêts communs et de la manière dont les rôles seront répartis sur la base des avantages comparatifs de tous les principaux acteurs concernés, directement ou indirectement, par ce débat.

Introduction

L'Accord de Cotonou régissant les relations entre l'UE et les 79 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique formant le Groupe ACP arrive à expiration en 2020. Si cette échéance était en soi une raison suffisante pour s'interroger sur la pertinence actuelle et future du Groupe ACP en tant que tel et de ses relations avec l'UE, un certain nombre d'évolutions d'une importance fondamentale soulignent également la nécessité de mener une réflexion en profondeur. Le monde d'aujourd'hui n'est plus celui de 1975, date à laquelle a été signée la première Convention de Lomé sur la coopération commerciale et au développement entre l'Europe et les pays ACP. Si plusieurs accords successifs ont depuis remplacé la Convention de Lomé, la réflexion sur l'avenir des relations ACP-UE au-delà de 2020 doit commencer par un retour en arrière et se demander quels objectifs peuvent aujourd'hui justifier la poursuite d'un tel partenariat, ce que les deux groupes peuvent mutuellement s'apporter, quels bénéfices ils peuvent retirer de leurs futures relations, et quels seraient alors les meilleurs mécanismes pour atteindre ces objectifs. Même si 2020 est une importante date charnière, le plus tôt l'on apportera une réponse à ces questions, le mieux ce sera.

Dans sa forme actuelle, l'Accord de partenariat de Cotonou se fixe trois objectifs principaux : l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration graduelle des pays ACP dans l'économie mondiale. La mise en œuvre de cet accord est centrée elle aussi sur trois grands domaines : coopération au développement, coopération économique et commerciale, et aspects politiques. Même si cette approche présente de nombreux aspects positifs et si ses larges objectifs généraux conservent leur pertinence, l'on peut néanmoins se demander si les mécanismes institutionnels de mise en œuvre de l'accord ne pourraient pas être revus ou améliorés pour mieux refléter les évolutions du contexte mondial.

L'élément clé sous-tendant la nécessité de procéder à un réexamen des relations ACP-UE au-delà de 2020 est le fait que le Groupe ACP perd peu à peu de son importance aux yeux de l'UE. En outre, les changements rapides et fondamentaux survenant au niveau mondial pourraient potentiellement réduire l'importance de l'UE pour les pays ACP, à la fois dans leurs relations économiques et politiques. L'apparition de nouveaux acteurs de premier plan dans l'économie mondiale et le développement notable de la coopération Sud-Sud sont deux phénomènes qui illustrent bien ces évolutions. La crise financière mondiale, le changement climatique, les préoccupations environnementales et la volatilité des prix alimentaires au niveau mondial constituent

aussi des défis non négligeables, qui remettent en question la manière dont sont gérées les relations internationales et de développement. L'essor de nombreux pays membres du Groupe ACP est également une raison supplémentaire de se pencher sur la configuration que prennent actuellement les relations ACP-UE.

La question centrale au sujet de l'avenir des relations ACP-UE est de savoir s'il existe toujours de la part de tous les membres un véritable intérêt et engagement en faveur du maintien de ce long partenariat au-delà de 2020, et quelle pourrait être la forme de ces relations. Pour pouvoir y répondre, il faut tout d'abord examiner la pertinence et la validité du Groupe ACP et des relations UE-ACP, ce qui soulève automatiquement une foule de questions essentielles, à savoir : Dans quelle mesure le Groupe ACP conserve-t-il sa pertinence pour ses membres et pour l'UE ? Quelle valeur ajoutée le Groupe ACP offre-t-il à ses membres ? Quels sont les objectifs premiers et les attentes incitant ses membres à adhérer au Groupe ACP ? La configuration actuelle est-elle la mieux adaptée pour répondre à ces attentes ? Dans quelle mesure les intérêts des pays de l'UE et des pays ACP ont-ils changé ? Dans quelle mesure les relations entre l'UE et les ACP doivent-elles évoluer en conséquence ?

En examinant ces différents éléments, ce rapport tente de dégager les points sur lesquels devraient porter en priorité la réflexion future, ainsi que certaines des plus vastes questions que l'on devrait garder à l'esprit durant cette réflexion. Pour ce faire, ce rapport s'appuie sur toute une série de documents de réflexion ou de travail préparés par l'ECDPM ou par le Groupe ACP, qui a déjà entamé sa propre réflexion interne sur les relations UE-ACP. Il doit également beaucoup aux discussions qui ont eu lieu lors du séminaire organisé pour le 25^e anniversaire de l'ECDPM. Fidèle à son mandat et à sa tradition de promotion du dialogue entre l'UE et le Groupe ACP, l'ECDPM a saisi l'occasion de son anniversaire pour offrir aux différentes parties prenantes une plateforme leur permettant de discuter librement de l'avenir du Groupe ACP et de ses relations avec l'UE. Ces débats, régis par la règle dite de « Chatham House », ont été l'occasion d'exprimer un certain nombre de préoccupations et d'explorer de manière libre et ouverte les différentes options envisageables pour l'avenir, tout en élargissant la discussion au-delà de la réflexion interne ACP.

Ces débats étaient articulés autour de trois grandes questions, qui forment également les trois grands axes de ce rapport :

1. Quel est l'impact sur les relations ACP-UE des nouveaux défis mondiaux et du rôle accru des acteurs émergents ? Quels enseignements le partenariat ACP-UE peut-il tirer des acteurs émergents ?

2. Quels intérêts communs pourraient permettre un partenariat efficace entre les ACP et l'UE au-delà de 2020 ?
3. Le Groupe ACP peut-il « se réinventer » et jouer un rôle influent dans le nouveau paysage mondial ? Quelle identité le Groupe ACP devrait-il faire sienne dans un monde multipolaire et dans les enceintes multilatérales ? Dans quels domaines le Groupe ACP pourrait-il avoir une valeur ajoutée et « faire la différence » ?

La partie centrale de ce rapport se penche sur ces trois questions. Le premier chapitre examine le contexte actuel et son incidence sur l'analyse du Groupe ACP et des relations ACP-UE. L'une des conclusions implique que l'évolution du contexte nous pousse à reconsidérer les intérêts communs aux pays ACP et de l'UE pouvant être servis par le maintien d'une forme ou d'une autre d'accord de partenariat. Certains de ces éventuels intérêts communs sont évoqués plus en détail au deuxième chapitre. En prenant comme postulat de départ que ces intérêts communs forment bel et bien des points sur lesquels les ACP et l'UE pourraient se retrouver, et en supposant également que les relations ACP-UE seraient bien le cadre le plus adéquat pour défendre ces intérêts communs, plutôt que d'autres mécanismes, le troisième chapitre étudie la manière dont le Groupe ACP pourrait évoluer afin de mieux faire face aux nouveaux défis posés par les évolutions sur le plan mondial. Le tout dernier chapitre formule un certain nombre de propositions et suggestions ayant pour objectif de faire avancer ce processus de redéfinition de l'avenir des relations ACP-UE et du Groupe ACP.



1 Redéfinir les relations ACP-UE dans un contexte mondial mondial en évolution.

Pourquoi maintenant ?

Si l'expiration de l'Accord de Cotonou en 2020 peut servir de point de repère incitant à un réexamen des relations ACP-UE, les évolutions de la dynamique au sein de chaque groupe et au niveau mondial soulignent également l'urgence d'une réflexion critique. La rapide expansion de l'agenda mondial a eu un impact majeur sur les relations ACP-UE, tandis que les modifications des dynamiques dans l'économie mondiale forcent les pays à réévaluer les relations diplomatiques et les choix stratégiques qui étaient traditionnellement les leurs jusqu'ici. Même si le Groupe ACP et l'UE ne sont pas forcément au centre des changements mondiaux en cours, ces évolutions ont inmanquablement un effet sur leurs États membres, sur les ACP et l'UE en tant que groupes et sur les relations entre ces deux partenaires de longue date, les obligeant à prendre en compte ces nouvelles réalités et à s'y adapter.

Les changements « au-dedans »

Avant de s'intéresser de plus près aux implications de facteurs externes pour les relations ACP-UE, il est essentiel de revenir tout d'abord sur certains des changements internes survenus au sein des groupes ACP et UE. Au fil des ans, le Groupe ACP est passé de 46 États membres en 1975, à 79 en 2011, avec l'adhésion du Timor-Oriental en 2003. Même si l'on peut constater une poursuite de l'intégration au sein même des sous-régions ACP, le Groupe ACP en tant que tel n'a pas renforcé son propre processus d'intégration interne et n'a pas non plus noué de relations au-delà de l'UE. Par voie de conséquence peut-être, le climat politique autour des trois domaines d'action prioritaires de l'Accord de Cotonou est en train de se modifier.

Par ailleurs, les pays ACP intensifient leur regroupement au sein d'organisations régionales. L'Union africaine, le Forum des îles du Pacifique et le CARIFORUM par exemple renforcent leurs rôles. De plus, le contexte économique qui a vu la naissance des relations ACP-UE il y a plus de 35 ans a profondément changé. Cela signifie notamment qu'il existe désormais un nombre croissant d'autres cadres institutionnels,

dans une certaine mesure concurrents entre eux, permettant de traiter les intérêts communs de l'UE et des pays en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. Le Groupe ACP ne peut par conséquent plus se prévaloir d'être le seul cadre adéquat pour faire face aux challenges de la coopération politique et économique, sans réflexion et justification additionnelles à l'appui de cette affirmation. Des initiatives ont ainsi été lancées pour repenser l'avenir du Groupe ACP par le biais d'une réflexion interne visant à redéfinir la place et le rôle du Groupe ACP dans un monde multipolaire, et un groupe de travail des ambassadeurs sur les perspectives d'avenir du Groupe ACP a été mis en place.

Au niveau de l'UE, des changements significatifs se sont également produits depuis la mise en place du partenariat ACP-UE. Le processus d'intégration a poursuivi son chemin. Le passage d'une Communauté à une Union en est peut-être le meilleur indicateur et les élargissements successifs de l'UE ont aussi modifié sa nature et ses orientations. Une des évolutions potentiellement significatives pour les relations ACP-UE est l'adhésion des pays d'Europe de l'Est à l'Union européenne et le fait que ces pays n'ont pas de liens historiques de coopération avec la plupart des États ACP. De plus, dans un contexte marqué par une crise économique et financière et par l'émergence rapide de nouveaux acteurs mondiaux, l'UE doit s'interroger sur son rôle en tant qu'acteur mondial crédible, efficace et visible, et tenter d'étayer son rôle politique sur la scène mondiale.

Les récentes modifications institutionnelles au sein de l'UE ont également des répercussions potentielles sur les relations ACP-UE. Le traité sur l'UE (le traité de Lisbonne), entré en vigueur en 2009, et la création d'un Service européen pour l'action extérieure (SEAE), dont la direction a été confiée une année plus tard à un Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, ont conduit certains pays ACP à s'inquiéter de l'avenir de leurs relations avec l'UE. Ces inquiétudes sont notamment liées à l'absence dans la dernière version du Traité de Lisbonne de référence aux pays ACP en tant que tels, une référence qui était pourtant présente depuis le traité de Maastricht de 1992. Ce choix a été vu comme le signe d'une évolution notable des relations de l'UE avec les ACP, évolution dans le droit fil de la volonté de l'UE de « régionalisation » de ses relations et de développement de stratégies distinctes avec des groupements géographiquement plus homogènes en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. À ceci s'ajoute le fait que le SEAE nouvellement créé n'a pas d'unité spécifique en charge des ACP, mais est plutôt organisé sur une base géographique autour de trois directions différentes pour l'Afrique, l'Asie et l'Amérique, qui gèrent les relations avec les ACP. La structure interne

de la Direction générale du développement de la Commission européenne a aussi été radicalement réorganisée selon des critères géographiques. Tout ceci fait craindre que ces changements n'annoncent en fait « le début de la fin » du partenariat privilégié qui lie les ACP et l'UE depuis 1975.

En plus de ces facteurs internes, le contexte externe souligne également la nécessité de procéder à un réexamen des relations ACP-UE.

De nouveaux vents de changement ?

Un certain nombre de facteurs externes, liés aux évolutions du contexte mondial, influent sur les relations ACP-UE. Si à l'époque de la formalisation des relations ACP-UE, l'Europe connaissait une période de forte croissance économique et les pays ACP étaient encore en train de chercher leurs marques après leur accession à l'indépendance, de nos jours la situation est radicalement différente. L'Europe a particulièrement souffert de la crise financière, tandis qu'au même moment de nombreux pays ACP connaissent au contraire une forte croissance économique.

Les répercussions de la crise financière mondiale génèrent dans les pays de l'UE, un scepticisme croissant à l'égard de l'aide ainsi que des interrogations sur le financement par l'Europe de gouvernements dans des pays lointains. Cela se traduit au minimum par une pression accrue sur les gouvernements des pays donateurs les incitant à apporter la démonstration des résultats tangibles de l'aide et de la bonne utilisation des deniers publics dans ce domaine. De plus, tandis que le monde actuel se caractérise par une interdépendance croissante, de nombreux États membres de l'UE ont actuellement plutôt tendance à se replier sur eux-mêmes et à se désintéresser du monde extérieur, et pas seulement en ce qui concerne la coopération au développement. Les gouvernements européens doivent rendre compte à leurs bases respectives de leurs dépenses d'aide et à ce titre l'on attend d'eux qu'ils présentent les orientations, les résultats et les intérêts communs motivant cette aide. Il faut bien se rendre compte cependant, comme cela a déjà été souligné, que ce n'est pas en se repliant sur elle-même et en s'isolant du monde, et en particulier de ses partenaires des ACP, que l'Europe atteindra ses objectifs de sécurité interne.

À ceci s'ajoute le fait que le monde est de plus en plus interconnecté, ce qui a pour effet que le développement est désormais beaucoup plus globalisé. Cette évolution a une double conséquence : d'une part, les questions de développement doivent de plus

en plus être traitées dans des structures de gouvernance mondiale (par exemple par l'adhésion des pays émergents au G20, par l'implication du secteur privé par le biais de la responsabilité sociale des entreprises), tandis que d'autre part, les interactions et les liens forts entre différents domaines d'action (tels que ceux par exemple entre développement et sécurité alimentaire, énergie et matières premières) ne cessent de croître.

D'autres aspects particulièrement importants portent notamment sur l'urgence croissante de challenges mondiaux tels que la volatilité des prix alimentaires, les efforts entrepris pour coordonner les actions visant à minimiser le changement climatique, et les questions liées aux migrations. Même si la plupart des discussions sur des thèmes d'importance globale, tels que le changement climatique, les migrations, la paix et la sécurité, ont généralement lieu dans des enceintes internationales et des institutions en dehors du cadre ACP-UE, elles n'en ont pas moins des répercussions sur les relations ACP-UE. En outre, ces questions pourraient également être des opportunités pour l'avenir de ces relations, un aspect sur lequel nous revenons plus en détail ci-dessous.

Les BRICS, futures pierres d'angle ?

Parmi les divers facteurs externes affectant les relations ACP-UE, le plus marquant est sans doute la montée en puissance à la fois économique et politique des économies émergentes sur la scène mondiale, et au niveau des États membres du Groupe ACP. Cette évolution a toute une série de répercussions. D'une part, la spectaculaire croissance économique et l'impressionnant développement de ces économies au cours des deux dernières décennies est sans conteste une source d'inspiration pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Leur expérience montre en effet aux ACP qu'un progrès rapide est possible, non seulement en matière de croissance économique, mais aussi de lutte contre la pauvreté. La nature bilatérale de ces relations remet cependant en question le rôle et la pertinence du Groupe ACP en tant que tel, tout en réduisant l'importance relative de l'UE en tant que partenaire.

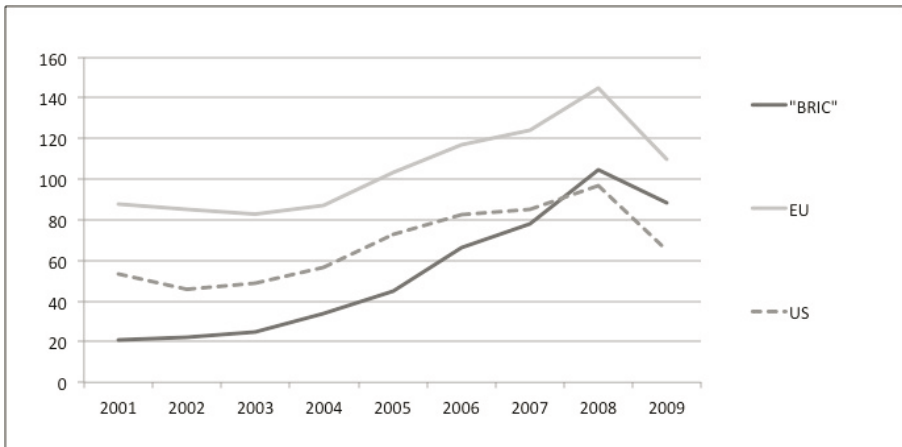
« L'UE doit mener d'urgence une réflexion sur le rôle des donateurs émergents dans les ACP et sur son propre avantage comparatif pour le Groupe ACP. »

*Frank de Wispelaere
ministère belge des Affaires étrangères*

En plus de cet effet de démonstration, les relations ACP-UE seront aussi influencées par le poids économique croissant de ces pays. Le rapport « Global Development Horizons » de la Banque mondiale prévoit qu'en 2025, six acteurs émergents (le Brésil, la Russie, l'Inde, l'Indonésie, la Chine et la Corée du Sud) représenteront à eux seuls plus de 50 % de la croissance de l'économie mondiale. Le montant des sorties d'IDE de la Chine, de l'Inde et du Brésil vers des pays à faibles revenus a atteint en 2009 quelque 2,2 milliards de dollars, les pays d'Afrique subsaharienne constituant 40 % de ce total¹. Il est donc évident que l'influence de la Chine et d'autres acteurs émergents est un facteur avec lequel il faut compter et qui continuera à s'accroître.

Des pays émergents, tels que le Brésil et le Chili, semblent de plus être en meilleure santé financière que certains pays européens. Ils peuvent emprunter à des taux relativement faibles tout en pouvant continuer à puiser dans de confortables réserves de devises étrangères. À cet égard, c'est donc à juste titre que l'on a souligné que le poids croissant, à la fois économique et politique, des économies émergentes dans les pays ACP sera l'un des challenges des politiques de développement demandant une attention particulière.

Figure 1 : Les principaux partenaires commerciaux des pays ACP (en milliards d'euros)



Source: ICT trade map

Les relations entre les pays ACP et ces acteurs émergents ne sont pas nouvelles, mais ce qui frappe ici c'est la manière dont l'engagement de ces économies émergentes dans les pays ACP individuels ne cesse de croître. Cette évolution crée

¹ S.K. Mohanty (2011), La coopération économique des pays émergents avec l'Afrique est-elle une situation où tout le monde est gagnant ? Éclairage sur les négociations, vol. 10, n° 3.

de nouvelles opportunités significatives pour les pays ACP en matière de commerce, d'investissement, d'aide au développement et d'assistance technique. Même si l'UE est toujours de loin le principal partenaire commercial des pays ACP, la Chine, l'Inde et le Brésil ont accru de manière substantielle leur part au cours de ces dernières années, comme le montre la Figure 1.

Par ailleurs, l'on constate également que la coopération Sud-Sud s'accroît, en raison d'approches plus pragmatiques, plus pratiques et apparemment inconditionnelles de gestion des affaires dans les pays ACP. Les financements de développement en provenance des grandes économies émergentes ont augmenté de manière significative au cours de la dernière décennie, même si la part de ces pays reste relativement faible par rapport aux financements versés dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les liens croissants entre partenaires émergents et pays ACP africains en particulier génèrent également de nouvelles opportunités intéressantes. Compte tenu des importants investissements nécessaires dans les pays ACP (en matière d'infrastructures par exemple), les investissements des acteurs émergents sont souvent particulièrement bienvenus. L'on a avancé par exemple que l'Afrique subsaharienne aurait besoin de 100 milliards de dollars par an pour assurer la maintenance des infrastructures existantes et promouvoir la croissance, tandis que le niveau réel des investissements actuels est bien loin d'avoisiner cette somme.

Les économies émergentes sont à la fois donatrices et bénéficiaires d'aide, ce qui les place dans une position unique en matière de processus de développement. Elles se distinguent également par un acheminement très rapide et une plus grande efficacité de l'aide. Chacune d'elles est appréciée aussi pour sa capacité à « parler d'une seule voix » et l'attitude positive et optimiste dont elles font preuve au sujet du potentiel de développement africain. Des pays tels que la Chine sont considérés comme offrant à l'Afrique des solutions à la fois rapides et peu complexes à un grand nombre de ses problèmes, en donnant une forte priorité aux infrastructures. De nombreux responsables gouvernementaux ACP, notamment en Afrique, semblent très sceptiques quant au rôle de leurs partenaires traditionnels tels que l'UE. De manière naturelle, ils comparent l'aide fournie par les acteurs émergents, axée de manière concrète sur la réalisation de projets, à la frustrante stagnation perçue durant de nombreuses années dans les programmes internationaux de développement.

En conséquence, en Afrique par exemple, il est clair que de nombreuses parties prenantes africaines, notamment les gouvernements, les communautés économiques

« Les APE conclus en Afrique sont si faibles, si fragiles et si mal conçus que d'autres puissances émergentes pourront sans problème avoir un bien meilleur accès que l'UE aux ressources africaines. »

*Professeur Roman Grynberg
Chargé de recherche principal, BIDPA,
Botswana*

régionales (CER), l'Union africaine (UA), le secteur privé et autres acteurs non étatiques (ANE), considèrent désormais le partenariat avec la Chine – et de plus en plus celui avec l'Inde et le Brésil – comme constituant à la fois une importante évolution politique et une indéniable opportunité de développement. Cette évolution survient à un moment où l'UE, en

tant que partenaire traditionnel, a perdu une part de sa crédibilité, en raison notamment des tensions qui ont accompagné la conclusion des Accords de partenariat économique (APE), ce qui, aux yeux d'un grand nombre, a terni la réputation de l'UE.

Et les « vieux » partenaires ?

Si les tendances actuelles des échanges commerciaux africains avec des pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Arabie saoudite et la Turquie se poursuivent, l'UE ne restera pas le principal partenaire commercial de l'Afrique. Cependant, trop d'optimisme quant au potentiel de croissance globale offert par les puissances émergentes pourrait se révéler injustifié. La dette publique de certains pays ACP pourrait s'accroître fortement sous l'effet de la poussée des investissements financés par des prêts à des conditions de faveur, qui souvent sont négociés par le biais d'accords contractuels dont le détail n'est accessible qu'aux parties directement impliquées. De manière plus fondamentale, les partenaires traditionnels tels que l'UE peuvent continuer à offrir des perspectives intéressantes pour le développement, si celles-ci peuvent se traduire en principes rigoureux mis ensuite en pratique, à savoir : une croissance inclusive et équitable, la responsabilité sociale des entreprises, le respect des droits de l'homme et la démocratisation.

À ce titre, même si la prédominance des relations avec l'UE est de plus en plus remise en cause dans les pays ACP, l'UE n'est pas pour autant considérée comme étant dépourvue d'intérêt ou comme indésirable en tant que partenaire. La situation dans les Caraïbes est particulièrement éloquent à ce sujet. Traditionnellement, les États-Unis y sont un acteur beaucoup plus important que l'UE. Toutefois, l'élan politique qui caractérise le partenariat Caraïbes-UE montre clairement que l'UE n'a pas besoin d'être

un partenaire chef de file pour jouer un rôle pertinent. On pourrait même avancer que le déclin relatif de l'Europe en tant que partenaire, au bénéfice des acteurs émergents, ne compromet pas la pertinence de l'UE en tant que partenaire privilégié dans les Caraïbes et dans les pays ACP dans leur ensemble.

Pour finir, même si le rôle des économies émergentes gagne en importance dans les cercles politiques, l'UE reste encore le principal investisseur, le principal partenaire commercial et le principal bailleur de fonds dans la plupart des pays ACP, et il est peu probable que cette situation s'inverse à court terme. Cela signifie donc que même si l'influence de l'UE montre un déclin relatif sous l'effet de l'influence croissante des acteurs émergents en Afrique, l'avis de nombreux observateurs qui concluent que l'UE est devenue une entité obsolète ou négligeable, ne correspond en rien à la réalité des volumes des échanges commerciaux, des services et des investissements. Assurant actuellement plus de 60 % de l'aide publique au développement, l'UE reste le champion contesté du concept de la « puissance douce ». Si conclure que l'UE a perdu toute pertinence pour les pays ACP serait une erreur, l'évolution des relations entre l'Europe, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique pourrait néanmoins fort bien bénéficier d'un rééquilibrage visant à en faire davantage une relation d'égal à égal plutôt qu'une relation de type « donateurs-bénéficiaires ».

Réalité objective ou impressions subjectives ?

Tout ceci souligne l'importance qu'il y a à faire la distinction entre la réalité et la manière dont certains éléments sont perçus. Si l'importance des changements survenant dans le contexte même des relations ACP-UE ne doit pas être sous-estimée, l'opinion assez répandue d'un déclin de l'influence de l'UE et d'un comportement prédateur des BRICS, comme le montrerait l'exemple de la Chine en Afrique, doit être soumise à l'épreuve des faits, et cette confrontation fait en l'occurrence apparaître une situation nettement plus nuancée. L'opinion commune est actuellement que si l'UE cherche à équilibrer ses préoccupations économiques et de développement avec ses valeurs fondamentales telles que droits de l'homme, État de droit et lutte contre la corruption, les BRICS, et en particulier la Chine, ne suivent que leurs purs intérêts économiques.

L'on a souvent tendance à considérer que les acteurs émergents disposent par conséquent d'une plus grande liberté de mouvement dans leurs relations, tandis que l'UE pose un certain nombre de conditions à la fourniture de son aide. De ce fait, certains

« On observe ici et là une certaine excitation à la perspective d'accords commerciaux avec les BRICS en guise de remplacement à l'Accord de Cotonou. L'idée semble d'autant plus séduisante compte tenu de l'impressionnante croissance économique de ces pays et de leur rôle de moteurs du changement mondial. Leur propension à coupler leurs accords de commerce à d'importants projets d'infrastructures dans le secteur social ou productif est en effet particulièrement attrayante [...]. Le danger - à ne pas négliger - est toutefois que dans des économies dotées de faibles systèmes politiques et de gouvernements autocratiques, la saisie et la réattribution des ressources, telles que les terres utilisées par de petits exploitants, au profit de sociétés commerciales axées vers l'exportation, pourraient créer de graves problèmes et détruire les moyens de subsistance de ces groupes vulnérables, sans pour autant leur donner accès ou un quelconque droit sur les ressources découlant de l'accord en question. »

*Carl. B. Greenidge
ancien secrétaire général
par intérim du Groupe ACP
Guyana*

pays ACP pourraient avoir une nette préférence pour les BRICS. Même en prenant en compte le risque potentiel d'impressions faussées, des voix s'élèvent à la fois au sein de l'UE et des ACP pour exprimer un certain nombre de préoccupations quant aux possibles effets néfastes de l'engagement chinois sur les économies africaines et aux motivations sous-tendant la présence chinoise dans les pays ACP et en particulier africains. Un des exemples souvent cités à ce sujet porte sur ce qu'on a appelé le « modèle angolais » et décrit la manière dont la Chine offre une aide au développement d'infrastructures en échange d'un accès aux ressources naturelles du pays (pétrole et minéraux par exemple). Diverses parties prenantes plaident pour que la Chine prenne également en charge les questions d'emploi et de chômage des populations locales en développant un modèle d'engagement qui permette de redistribuer les bénéfices aux communautés locales.

Cependant, si certaines parties prenantes européennes peuvent estimer que l'approche européenne de la coopération se distingue par un plus grand sens moral ou le fait qu'elle est basée sur une vision à long terme du développement, ce n'est pas aussi constant ni aussi vrai que l'on veut bien le croire. De manière similaire, la coopération des pays BRICS est d'une grande hétérogénéité, ce qui implique que les généralisations peuvent être trompeuses. On constate en effet, pour revenir au point évoqué ci-dessus, que les bénéficiaires eux-mêmes ont souvent une vision positive de l'assistance et de la coopération façon BRICS. Le type même et le niveau de qualité de l'aide fournie par les acteurs émergents varient énormément d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, comme c'est aussi le cas pour l'action de l'UE. En outre, dans le cas de la Chine, une

bonne part de ce que l'on range sous la rubrique « coopération au développement » inclut également les investissements étrangers et les prêts concessionnels, et ne permet donc pas de comparaison directe avec l'aide au développement européenne. Pour être véritablement constructives, ces discussions doivent se baser sur des éléments véritablement comparables. Tout comme l'UE, la Chine et d'autres acteurs émergents cherchent constamment à tirer des enseignements de leurs expériences et à adapter leurs politiques et pratiques en fonction des challenges rencontrés sur le terrain. Il existe par conséquent aussi de bons exemples, comme ceux d'efforts entrepris pour réacheminer vers les communautés locales une part des profits réalisés dans des projets d'investissement.

À propos d'impressions pouvant se révéler fausses, il faut également souligner que le terme même d'acteurs « émergents » semble indiquer un phénomène relativement récent. La plupart des BRICS entretiennent cependant depuis des décennies des liens de coopération avec les pays ACP et l'Afrique, et dans certains cas, faisaient du commerce avec ces régions bien avant l'arrivée des puissances coloniales. Certains observateurs avancent même que, tandis que les relations ACP-UE continuent à être marquées par le lourd passé colonial, les puissances émergentes disposent d'un avantage en l'absence d'un tel « bagage ». À cet égard, et bien que les habitudes langagières soient souvent particulièrement résistantes au changement, l'on pourrait également avancer que les BRICS ont déjà « émergé » depuis un certain temps, au lieu d'être en cours d'émergence comme la formulation semble l'indiquer. Pour des raisons de simplicité, nous reprenons néanmoins ce terme dans le présent rapport.

Au sujet de l'expérience coloniale, certains observateurs suggèrent que l'un des principaux problèmes de l'approche de l'UE envers l'Afrique est qu'elle repose sur une image, entretemps dépassée, de l'Afrique comme étant un continent où ne règne que la pauvreté et constituant un problème à résoudre. Tandis que l'UE voit parfois dans l'Afrique et les pays ACP des charges potentielles et la source de ses problèmes liés aux migrations, les acteurs émergents seraient plus enclins à considérer l'Afrique comme un continent regorgeant d'opportunités. Il n'est pas improbable que cet aspect puisse aussi avoir un impact sur la nature même des relations.

Concilier valeurs et intérêts

L'on peut aussi voir dans les critiques sévères adressées aux BRICS, et en particulier aux entreprises chinoises actives dans les pays ACP, le signe que le débat sur l'efficacité de l'aide conserve toute son importance, même si cela ne suffit pas en soi pour

« Les économies émergentes sont en concurrence avec l'UE tant pour les ressources que pour les marchés et, au bout du compte, ce sont les pays ACP qui restent du côté des perdants. »

*Edmund Paul Kalekyezi
analyste en politiques commerciales,
Guyana*

faire face au nouveau contexte. Il existe apparemment un consensus sur le fait qu'il reste essentiel que les acteurs émergents souscrivent aux principes au cœur de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, tels que l'appropriation et la transparence, même s'ils ne rangent pas leurs activités sous le dénominateur « aide ».

Les valeurs que l'UE promeut de manière ostensible, telles que les droits de l'homme, la démocratie et la transparence, sont souvent présentées comme l'un des nets avantages comparatifs de l'UE par rapport aux acteurs émergents, tels que la Chine. Cet objectif officiel ne signifie cependant pas que l'UE est toujours efficace, voire conséquente, dans la pratique. Il faut en effet prendre conscience du fait que l'UE est parfois impopulaire en raison par exemple de sa réticence à révéler ses véritables intérêts, pour ne pas citer la lourdeur de sa bureaucratie, qui plaide plutôt en sa défaveur lorsqu'on la compare à l'aide fournie par les nouveaux acteurs (bien que le FED soit jugé de manière plus positive).

Le défi pour l'UE, défi encore renforcé par la présence des acteurs émergents, est de parvenir à concilier ses valeurs altruistes et ses intérêts commerciaux, et de réussir à trouver une approche plus équilibrée en vue d'une plus grande coordination et cohérence entre APD et flux non-APD. L'influence des acteurs émergents dans les pays ACP et ses implications pour les relations ACP-UE, ne doivent toutefois pas faire perdre de vue l'engagement des acteurs émergents en Europe et dans d'autres pays de l'OCDE. Bien que cet aspect soit moins mis en lumière, les investissements des acteurs émergents ne se concentrent pas seulement sur l'Afrique et les pays ACP, mais la majeure partie de ces investissements est faite dans des pays de l'OCDE, où ils ont une influence grandissante sur, par exemple, les marchés de capitaux.

Qu'est-ce que cela signifie pour le Groupe ACP et les relations ACP-UE ?

Si les acteurs émergents ont de ce fait une influence sur les relations internationales dans leur ensemble et que certains pays pris individuellement, membres du Groupe ACP ou de l'UE, sont plus exposés que d'autres à cette influence, la question fondamentale est de savoir si les mécanismes de soutien de ce type continuent à promouvoir les changements sociaux, économiques et politiques à long terme, ou si au contraire ils perpétuent une situation peu propice au développement durable à long terme.

Grâce à leur coopération avec les acteurs émergents, l'Afrique et d'autres pays ont gagné en assurance et sont actuellement en train de passer rapidement du rôle de spectateur qui était le leur à celui d'acteur fort, façonnant ses multiples relations. C'est particulièrement évident en Afrique. La question de savoir si ce nouvel état d'esprit rejaillit également sur d'autres aspects, des engagements bilatéraux au Groupe ACP et aux groupements régionaux, est d'un intérêt manifeste. L'autre question qui se pose est de savoir ce que cela signifie pour le Groupe ACP et pour ses relations avec l'UE. À ce sujet, il est important de souligner que jusqu'ici les acteurs émergents n'ont pas noué

« L'Europe ne peut pas voir le vent de changement qui souffle actuellement sur les ACP, en particulier en Afrique qui émerge en tant que puissance économique à venir. »

*Boodhoo Narainduth
ministère des Affaires étrangères, Maurice*

de liens avec les pays ACP en tant que groupe, ce qui pose la question additionnelle de savoir si cela serait souhaitable ou non. Les liens croissants, à la fois économiques et politiques, de certains États ACP avec de « nouveaux » partenaires ou des partenaires émergents entame-t-elle la pertinence de la

configuration ACP dans son ensemble ? Ou s'agit-il au contraire d'un phénomène que l'on pourrait utiliser pour le plus grand profit de l'ensemble du Groupe ACP ? Le Groupe ACP en tant que tel figure-t-il, au niveau politique ou économique, parmi les objectifs prochains des pays émergents, et pourrait-il offrir une valeur ajoutée qui aille au-delà des relations bilatérales déjà existantes avec certains de ses États membres ?

Qu'est-ce que cela signifie également pour les relations ACP-UE ? La baisse de l'importance relative de l'UE a-t-elle automatiquement des implications majeures sur la manière dont est structurée cette relation ? Ou s'agit-il simplement d'une question contextuelle qui n'affecte pas nécessairement la base même des relations ACP-UE ? Peut-on - ou devrait-on - placer les relations avec les BRICS et d'autres pays émergents

dans un cadre similaire à celui des relations ACP-UE ? Quels types d'enseignements, quels échanges d'informations et quels bénéfices peut-on attendre de relations tripartites plus étroites avec les BRICS ? Est-ce vraiment une option envisageable sachant que jusqu'ici les acteurs émergents ont souvent ignoré le niveau régional, et a fortiori le Groupe ACP en tant que tel ? Si les pays ACP voulaient nouer des liens en tant que groupe avec les acteurs émergents, il leur faudrait sans doute se réorganiser du point de vue institutionnel et surmonter leurs différences afin de se mettre d'accord (au moins en partie) sur les modalités d'un engagement commun avec les acteurs émergents. Les actuelles relations bilatérales avec les BRICS posent alors un certain nombre de questions quant à la pertinence de cette configuration sous forme de Groupe ACP pour faire face aux nouveaux challenges induits par l'influence croissante des acteurs émergents.²

Pour finir, dans le contexte des crises économiques que connaît actuellement l'UE, le danger pourrait être que l'Europe se laisse « distraire » par d'autres préoccupations. Les difficultés économiques auxquelles l'UE est actuellement confrontée risquent en effet d'avoir des répercussions néfastes sur son action en matière de développement, et l'attention des décideurs européens pourraient ce faisant se détourner de leurs engagements traditionnels en faveur du développement. Cet aspect est d'autant plus important compte tenu de la tendance des bases nationales des États membres de l'UE à trancher vif dans les budgets de développement, en période de crises. La question qui se poserait alors est de savoir quels intérêts communs pourraient être trouvés entre les groupements formés par l'UE et les ACP.



² Il faut noter à ce sujet que la Chine a néanmoins noué des liens étroits avec l'UA, en tant qu'institution.

2 Quels intérêts communs pour un partenariat ACP-UE efficace ?

Compte tenu de l'évolution du contexte même de ces relations, il est essentiel de revenir sur l'objectif à l'origine du Groupe ACP et des relations ACP-UE, et de se demander si cet objectif conserve ou non sa validité. Poursuivre dans la voie ouverte par le partenariat ACP-UE, qui dure depuis plus de 35 ans, pourrait toujours se révéler particulièrement positif si l'on tire des enseignements de cette longue expérience et l'on prend en compte les nouvelles réalités. Les objectifs de toutes les parties sont-ils toujours les mêmes ? Ces objectifs sont-ils toujours correctement représentés par le Groupe ACP et les relations ACP-UE ? S'il existe de nouveaux intérêts communs ou spécifiques doivent-ils - et peuvent-ils - être traités dans le cadre de la configuration ACP dans sa forme actuelle ? Et quelles sont alors les implications pour toute nouvelle formulation des relations ACP-UE ?

Comme indiqué plus haut, les trois objectifs primordiaux de l'Accord de Cotonou sont l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration graduelle des pays ACP dans l'économie mondiale. Pour y parvenir, l'Accord de partenariat de Cotonou fait essentiellement porter son action sur trois domaines : la coopération au développement, la coopération économique et commerciale, et une dimension politique. La coopération entre les ACP et l'Union européenne (UE) est basée quant à elle sur quatre principes fondamentaux :

« L'Accord de partenariat de Cotonou n'est ni vieux, ni périmé, c'est un accord actif et qui fonctionne. C'est pourquoi il peut être utilisé comme un très bon modèle. »

*Klaus Rudischhauser
directeur ACP,
Commission européenne DEVCO*

1. l'égalité entre les partenaires, la gestion conjointe et l'appropriation des stratégies de développement ;
2. la participation de différents acteurs (y compris d'acteurs non étatiques) ;
3. le rôle du dialogue et des obligations mutuelles ;
4. la différenciation et la régionalisation.

Les ressources du Fond européen de développement (FED) sont gérées conjointement par les institutions conjointes ACP-UE mises en place par l'Accord de partenariat de Cotonou. En raison des principes mêmes qui le fondent, ce partenariat a été considéré tout au long de son histoire comme étant un modèle unique de coopération Nord-Sud.

Ce sont là les fondements des relations ACP-UE actuelles. Ce chapitre souhaite cependant se demander dans quelle mesure les relations ACP-UE actuelles ont répondu aux aspirations de ces deux groupes de pays. Existe-t-il encore entre le Groupe ACP et l'UE un terrain d'entente suffisant pour justifier la poursuite du partenariat au-delà de 2020 ? Quels challenges communs lient l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique au-delà des challenges pouvant être relevés aux niveaux sous-régional et continental ? Quels

« Plutôt que de s'intéresser en priorité aux grandes questions stratégiques auxquelles la coopération au développement future sera confrontée, la plupart des discussions européennes sur l'avenir des relations ACP-UE portent plus sur la forme que sur le fond. »

Ola Bello, FRIDE, Espagne

challenges mondiaux le Groupe ACP est-il mieux à même d'aborder que ne le feraient les régions seules ? Les intérêts communs ACP-UE seraient-ils mieux servis sur une base régionale ? Et une approche globale ACP-UE a-t-elle encore sa place ?

Une relation mise à mal ?

Les opinions sont assez partagées quant à l'analyse même des relations ACP-UE et leur degré d'efficacité. Le centrage traditionnel du Groupe ACP sur la fourniture de l'aide par l'UE, qui caractérise actuellement cette relation, n'est plus considéré par beaucoup comme étant suffisant pour permettre au Groupe ACP de réellement saisir les opportunités offertes par la nouvelle donne mondiale. Comme la discussion ci-dessus l'a peut-être déjà fait apparaître, le Groupe ACP devra par conséquent redéfinir son rôle et lui donner de manière explicite une dimension plus politique et plus mondiale. Il serait logique de voir le Groupe ACP étendre son rôle dans divers domaines d'une importance cruciale au niveau mondial, mais cette évolution ne se fera que si les États membres du Groupe ACP et leurs citoyens voient une réelle valeur ajoutée dans un tel scénario.

En matière de commerce, l'une des sources d'insatisfaction est le fait que les échanges commerciaux ACP-UE ainsi que les APE sont négociés directement avec les

sous-régions, ce qui signifie que le Secrétariat ACP n'a pas de mandat pour s'exprimer au nom du groupe. Cet état de fait est à ce titre particulièrement révélateur de la manière dont est organisée la constellation ACP.

Le dialogue politique qui imprègne l'Accord de Cotonou est généralement considéré comme étant particulièrement novateur, mais il est mené en grande partie à un niveau national et, dans une certaine mesure à un niveau régional, tandis que le dialogue global ACP-UE comporte en fait peu de questions importantes. Les organisations régionales qui ont davantage d'autorité politique, de légitimité et de volonté politique, telles que l'UA et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont commencé à jouer un rôle plus important dans le dialogue politique.

Tout en étant encore confrontée à de nombreux problèmes, la Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) a la ferme ambition de fournir un cadre global pour les relations entre l'UE et l'Afrique dans son ensemble. Ceci semble indiquer qu'en effet d'autres mécanismes gagnent en pertinence pour ce qui est de la manière dont les pays ACP collaborent entre eux et avec l'UE. En effet, certains avancent même que sans les financements issus du Fonds européen de développement (FED), la coopération ACP-UE n'aurait ni raison d'être, ni valeur ajoutée, ce qui à son tour pourrait entraîner la fin du partenariat.

« Je suis convaincu que nombre d'entre nous, si préoccupés par la gestion quotidienne des complexes engagements des relations ACP-UE -...- ne se rendent plus tout à fait compte à quel point ce « partenariat privilégié » a été durant plus de trois décennies, une expérience exceptionnelle, unique en son genre et mutuellement enrichissante. Et même s'il a été enrichissant pour les deux partenaires, il ne fait pas de doute que ce partenariat est aussi « faussé » au profit du partenaire financièrement le plus fort, l'UE. »

*Patrick I. Gomes
Ambassadeur du Guyana auprès de
l'Union européenne*

Les pays de l'UE sont actuellement confrontés à d'importantes restrictions budgétaires, et dans de nombreux États membres de l'UE, la coopération au développement est un domaine « sous tension ». Les gouvernements de l'UE ont de plus en plus de difficulté à se conformer aux engagements financiers pris par eux dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et d'autres initiatives de développement. Un autre élément peut-être encore plus important est que les gouvernements sont désormais confrontés à un challenge majeur qui consiste à pouvoir apporter aux contribuables européens la justification du bien-fondé de la

coopération au développement et des avantages d'une relation ACP-UE, en particulier à la lumière des mesures de rigueur mises en œuvre au niveau national dans nombre de pays donateurs. Cela ne vaut cependant pas pour tous les pays donateurs et certains gouvernements ont maintenu le niveau de leurs engagements.

Néanmoins, certains observateurs et parties prenantes estiment que la configuration ACP actuelle et l'Accord de Cotonou pourraient bien ne pas être les meilleurs instruments pour faire face aux nouveaux défis mondiaux. Des challenges tels que le changement climatique et la protection de l'environnement, la promotion d'une

« Ce n'est que si le Groupe ACP se forge une présence forte dans les structures mondiales (telles que l'OMC) et s'il peut prendre une position unifiée, qu'il aura plus qu'une existence formelle [...] Sa principale force est aussi sa principale faiblesse : taille et ampleur. [...] Faites moins, et choisissez mieux ! »

*Chris Stevens
collaborateur de l'ODI, Royaume-Uni*

bonne gouvernance politique et économique, la lutte contre ce qu'on pourrait appeler la « face sombre » de la mondialisation (terrorisme, crime organisé, trafic de stupéfiants, d'armes, d'êtres humains, etc.) et la gestion des biens publics mondiaux, gagnent de manière croissante en importance et de l'avis de certains, le cadre ACP-UE actuel n'est guère approprié pour relever ces défis.

À un niveau plus politique, certains observateurs estiment que les relations ACP-UE ont été quelque peu mises à mal ces derniers temps. Selon certains avis, le premier accroc aurait eu lieu lorsque les pays ACP n'ont pas apporté leur soutien aux positions défendues par l'UE dans diverses enceintes internationales, en particulier au cours de l'année qui vient de s'écouler.³ À ce sujet, d'autres voix attirent l'attention sur l'absence de concertation adéquate et en temps voulu, par l'UE de ses partenaires ACP sur nombre de sujets de première importance, et les graves préoccupations

³ Les exemples cités à ce sujet portent notamment sur : le soutien insuffisant apporté par les pays ACP à l'UE au sein de l'ONU (en 2010, le vote de la résolution 65/276 sur la Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, conférant aux représentants de l'UE une voix à l'Assemblée générale des Nations unies, a dans un premier temps été reporté à la suite d'une communication de la Communauté des Caraïbes, CARICOM. Cette résolution a finalement été adoptée en 2011), l'absence de réponse du Groupe ACP pour défendre la coopération européenne au développement après la publication d'un rapport particulièrement critique sur ce sujet, le maintien du soutien apporté au président du Soudan, Al-Bashir, par nombre de pays africains et ce malgré un mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale, la proposition par certains parlementaires européens de réduire l'aide budgétaire aux pays ACP qui ne répondent aux critères de bonne gouvernance et à l'obligation pour les pays ACP de montrer les résultats obtenus, l'absence parmi les pays ACP de sérieuse mise en œuvre de l'article 13 sur les migrations, l'absence de collaboration de la part des partenaires africains dans la lutte contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique, la manière dont ont été menées les difficiles négociations sur les accords de partenariat économique, ainsi que le ton particulièrement vif des débats sur la budgétisation du FED.

exprimées par le Groupe ACP au sujet de l'engagement de l'Europe en Libye. Si les éléments ci-dessus semblent indiquer l'existence de frictions politiques, ils soulignent également à quel point les relations ACP-UE, si l'on en fait un bon usage, peuvent se révéler à la fois utiles et pertinentes pour traiter certains aspects de la gouvernance mondiale.

Malgré l'existence d'intérêts parfois divergents et les difficultés récentes de cette relation, il est clair que de nombreux objectifs de l'Accord de Cotonou conservent toute leur pertinence pour les relations ACP-UE. Les exemples cités à ce propos portent notamment sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, un aspect d'une actualité évidente à la lumière des événements récents en Afrique du Nord, l'éradication de la pauvreté, et la paix et la stabilité. À ce titre, de nombreuses parties prenantes soulignent que le maintien de l'acquis de l'Accord de partenariat de Cotonou va dans le sens des intérêts des deux parties, tant les ACP que l'UE, compte tenu de la manière dont cet accord incarne des valeurs d'équité, de partenariat et de dialogue, d'une importance essentielle pour générer des bénéfices collectifs pour tous les citoyens des pays ACP et des pays de l'UE.

De manière plus spécifique, l'on a souvent dit que la force et la richesse du texte de l'Accord de Cotonou résidaient dans les aspects suivants :

- son caractère contraignant, lié à sa ratification par les parlements nationaux ;
- les valeurs communes (appropriation des stratégies de développement, ouverture à la société civile et au secteur privé, dialogue politique et respect des engagements mutuels, différenciation en fonction des besoins et des performances, et importance de la dimension régionale) ;
- sa nature contractuelle, telle que définie par ses articles 8, 9 et 96 ;
- les institutions conjointes ;
- l'accent mis sur la réduction de la pauvreté dans un contexte de développement durable et sur l'intégration graduelle des pays ACP dans l'économie mondiale ;
- la programmation de l'aide comme instrument d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Même si l'Accord de Cotonou repose en grande partie sur la notion de dialogue, certains observateurs et parties prenantes pointent du doigt une apparente absence de concertation sur de nombreuses questions de premier plan. Certains membres du Groupe ACP évoquent à ce sujet la manière dont l'UE envoie des « signaux contraires ». L'opinion générale est cependant que ces signaux contraires ne sont tout de même

pas suffisants pour conclure à la perte totale de pertinence de l'Accord de partenariat de Cotonou. On pourrait même avancer qu'ils valident au contraire la nécessité de renforcer encore plus la collaboration entre l'Europe et les pays ACP.

Malgré les engagements pris dans l'Accord de Cotonou, l'intégration des économies ACP dans l'économie mondiale reste encore un objectif d'actualité. À cet égard, certaines opinions estiment qu'une relation « améliorée » serait possible si le Groupe ACP et l'UE procédaient à un réexamen de l'Accord de Cotonou et reconfirmaient l'existence d'intérêts communs. Le cadre offert par ce dialogue recèle encore de nombreuses possibilités d'apprentissage mutuel, mais les acteurs ACP devront sans doute d'avantage s'approprier ce dialogue et le guider en fonction de leurs propres priorités de développement.

S'il existe un consensus général sur la nécessité de clarifier la valeur d'une relation ACP-UE, et d'apporter la justification de son bien-fondé, à la fois pour les parties prenantes européennes et ACP, nombreux sont ceux qui voient encore dans la structure ACP-UE un cadre adéquat pour relever les défis de développement des pays ACP, et en particulier les défis qui ne sont pas nécessairement abordés dans d'autres structures multilatérales, continentales ou régionales. Pour certains d'entre eux, l'Accord de Cotonou reste même un accord exemplaire qui permet de peser sur les décisions de ses membres et s'est montré d'une remarquable flexibilité. L'on peut citer à ce titre le cas du Soudan, exemple dans lequel le poids politique de Cotonou a permis de faire pression sur ce pays. L'on estime également que la rapide adhésion du Sud-Soudan à l'Accord de Cotonou aidera ce nouveau pays à consolider son statut d'État indépendant, en participant en tant que membre à part entière à cette structure multilatérale.

Vers de nouveaux intérêts communs ?

Si l'on veut que la relation ACP-UE conserve sa pertinence au-delà de 2020, il ne suffira pas de se reposer sur les lauriers de la relation privilégiée d'autrefois. Il serait au contraire essentiel d'identifier des préoccupations et des intérêts communs aux deux groupes, à la fois à l'heure actuelle et dans l'avenir. À ce titre, il est clair que le Groupe ACP et l'UE devront absolument réfléchir de manière stratégique aux « ingrédients » nécessaires pour rendre véritablement efficace ce partenariat, en se basant sur l'identification claire d'intérêts communs. Pour certains, cela implique un centrage plus accru sur la définition d'un programme commun aux deux parties et basé sur

des valeurs communes, pour promouvoir par exemple l'humanisation du processus de mondialisation.

À ce sujet, certains observateurs estiment que plutôt que de se contenter de parler de valeurs, l'UE devrait être beaucoup plus coopérative et définir clairement et ouvertement son intérêt pour les pays ACP. Une attitude plus ouverte et plus franche de l'UE quant à ses véritables intérêts matériels dans les pays ACP, permettrait sans doute aussi une plus grande franchise et ouverture dans la définition des bases mêmes d'une nouvelle relation.

Au fond, si l'on revient à un niveau fondamental, les ACP et l'UE poursuivent les mêmes objectifs de satisfaction des besoins de base et des aspirations à un meilleur niveau de vie de leurs citoyens, de garantie de la sécurité à la fois au niveau interne et externe, de sauvegarde de l'environnement, de promotion d'une société durable et de respect des principes des droits de l'homme, de bonne gouvernance et de démocratie. De plus, l'on admet largement que l'UE et le Groupe ACP ont tous deux notamment pour mission de relever les difficiles défis mondiaux posés par l'éradication de la pauvreté, la réalisation des OMD, la garantie de la sécurité alimentaire, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, les migrations et la gouvernance mondiale.

Certains des intérêts communs potentiels, déjà identifiés portent notamment sur :

- *Accès aux marchés & Commerce* : Sachant que l'UE est de manière générale le plus grand marché pour les pays ACP, ceux-ci souhaitent obtenir un meilleur accès au marché européen (et à l'avenir, aussi celui de la Chine et du Brésil). Les pays ACP en croissance représentent également un marché potentiel pour l'Europe.
- *Matières premières* : De quelle manière l'UE peut-elle conserver un accès aux matières premières face à la concurrence croissante sur la scène mondiale ? Certains participants ont toutefois exprimé leurs doutes quant à l'aptitude du Groupe ACP à mettre en avant des questions telles que celles touchant aux matières premières et aux produits de base, qui sont traditionnellement du ressort des gouvernements nationaux. D'autres ont avancé au contraire que les matières premières étaient exactement le type de domaine dans lequel le Groupe ACP pourrait servir de « cartel » de fixation des prix et promouvoir un audacieux programme de négociation.

- *Migration* : C'est sans nul doute un sujet qui n'est pas près de disparaître de l'ordre du jour et la question qui se pose est simplement de savoir comment, face à cette permanence, parvenir à réduire les frictions ? L'on constate en particulier un intérêt commun dans la lutte contre la criminalité, l'aide à l'amélioration de la documentation des migrations, et l'inclusion de la migration aux questions de développement.
- *Changement climatique, énergie et sécurité alimentaire* : Il s'agit là de questions d'intérêt mondial pour lesquelles les intérêts ACP et UE pourraient se rejoindre. Il est important de lancer des campagnes afin de contrecarrer les effets des augmentations des prix de l'énergie et des produits alimentaires, et des inégalités que créent ces évolutions. Par ailleurs, les ressources financières consacrées au changement climatique devraient être séparées de l'APD.
- *Multilatéralisme* : L'Europe a jusqu'ici toujours été particulièrement attachée aux approches multilatérales (par exemple, sur le changement climatique et les meilleurs moyens de lutter contre ses effets).
- *Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)* : L'on a souligné que même si cet aspect n'est apparu qu'assez tardivement dans les discussions, la réalisation des OMD n'en est pas moins un important domaine d'intérêt commun. Le maintien des objectifs de l'aide et la nécessité de viser non seulement la quantité, mais aussi la qualité et l'efficacité de l'aide à la lumière des OMD pourraient être un autre domaine d'intérêt commun.
- *Financements innovants* (pour la lutte contre la pauvreté et les effets du changement climatique) : Il s'agit ici de la nécessité de contrer les flux illégaux de capitaux (notamment la lutte contre les paradis fiscaux par le biais d'un « reporting » pays par pays afin d'endiguer les fuites de capitaux) et d'améliorer la transparence des budgets (et pas seulement de l'aide). La taxe sur les transactions financières (« taxe Tobin ») pourrait également présenter un intérêt commun (en début d'année, 1 000 économistes de 53 pays ont signé une lettre ouverte demandant aux ministres des Finances des pays du G20 d'adopter une taxe sur les transactions financières afin de générer des revenus permettant de financer des biens publics mondiaux et nationaux, tels que la santé, l'éducation et l'eau, et de relever les challenges posés par le changement climatique). On a fait observer à ce sujet que l'aide accordée aux banques en difficulté après la dernière crise financière représentait à elle seule un montant nettement supérieur au montant nécessaire à la réalisation de tous les OMD.

- Le *tourisme* est un autre domaine d'intérêt commun pour de nombreux pays, puisqu'il représente une opportunité économique d'une importance particulière pour les petits États insulaires et les États enclavés.

Néanmoins, malgré cette longue liste d'intérêts communs, la question sous-jacente qui se pose avec une indéniable acuité est de savoir si les relations ACP-UE telles que définies par l'Accord de Cotonou sont ou non le meilleur cadre institutionnel pour relever ces défis. Si l'on veut tenter d'apporter une véritable réponse à cette question, il faudra tout d'abord procéder à une analyse des cadres déjà existants, et préciser de quelle manière et pour quelles raisons, nous pouvons en conclure que le Groupe ACP sera bel et bien un cadre plus efficace pour coopérer avec l'UE.

Sur la base des éléments susmentionnés, l'on peut dégager un certain nombre de thèmes d'intérêt commun autour desquels pourraient s'articuler les relations ACP-UE. Si l'on veut poursuivre ce partenariat au-delà de 2020, ces nouvelles relations devront aussi apporter une réponse aux menaces pesant déjà sur la relation actuelle et remédier de manière efficace au sentiment de frustration de part et d'autre.

Un partenariat ACP-UE pour faire face aux challenges mondiaux ?

Compte tenu de la liste de potentiels intérêts communs mentionnée ci-dessus, et sachant que l'Europe et le Groupe ACP s'adaptent actuellement aux nouveaux challenges du XXI^e siècle, il est possible que le partenariat ACP-UE soit bel et bien la meilleure approche conjointe nécessaire pour faire face à ces questions aux implications mondiales.

Pour certains, la clé de ce processus de définition de ces intérêts mondiaux communs et d'un accord sur la collaboration future réside dans une meilleure compréhension de la manière dont fonctionne l'action collective. On ne peut y parvenir sans une bonne dose de confiance mutuelle, de discussion et de recherche de consensus, ce qui pose automatiquement un certain nombre de questions additionnelles : Quels sont les véritables intérêts ? Existe-t-il une cohérence interne au sein de chaque groupe de pays ? Existe-t-il de part et d'autre des motivations suffisantes incitant à adopter des positions communes sur les challenges mondiaux ? L'UE peut-elle parvenir à résoudre son propre conflit interne entre biens publics et intérêts commerciaux ? De quelle manière peut-on favoriser le débat public sur les relations ACP-UE, en particulier au sein de l'UE ? Le Groupe ACP peut-il montrer des exemples positifs de bonne

gouvernance et de développement novateur ? Le Groupe ACP est-il le bon acteur pour ses membres ou ceux-ci seraient-ils mieux à même de défendre leurs intérêts dans d'autres groupements ?

Les préoccupations de l'Europe en matière de dépendance énergétique permettent d'envisager des investissements pour la production d'énergies renouvelables dans de nombreux pays ACP, qui pourraient servir les intérêts des deux parties. Le changement climatique (un domaine dans lequel l'UE et les ACP ont les mêmes préoccupations en matière d'adaptation et d'atténuation), ou les migrations (d'une part, les besoins en main d'œuvre qualifiée en Europe et d'autre part, le chômage dans les pays ACP) pourraient être des domaines d'intérêt commun et d'action conjointe. C'est au niveau de ces challenges mondiaux qu'il pourrait aussi se révéler possible de nouer des alliances dans les enceintes internationales, mais la question qui se pose véritablement est de savoir quelle serait la valeur ajoutée et l'avantage comparatif du partenariat ACP-UE dans la réponse à apporter à certains de ces nouveaux challenges.

Si le changement climatique est en effet un domaine dans lequel le Groupe ACP et les relations ACP-UE pourraient avoir une substantielle valeur ajoutée, cela implique que le Groupe ACP et l'UE devraient pouvoir parvenir à un accord sur le changement climatique lors de la préparation de la COP17, qui se tiendra à Durban en décembre 2011. Ceci n'étant pas une tâche aisée à 106 pays, ils devront faire de leur mieux pour déterminer rapidement leurs positions respectives et tenter ensuite de les combiner. La société civile pourrait jouer un rôle en contribuant à créer un climat qui favorise le dégagement d'un consensus et fasse en sorte que les deux parties puissent bâtir des positions communes sur des préoccupations qu'ils partagent. Ici aussi, cela dépendra en grande partie du degré de confiance et de compréhension mutuelle entre les deux groupes de pays. Peut-on par exemple envisager une position commune s'il y a désaccord sur la définition même de l'additionnalité des fonds climatiques ?

La migration est un autre domaine qui pourrait servir de base aux relations ACP-UE. Malgré des opinions assez populaires dans les pays européens, la migration légale va bel et bien dans le sens des intérêts de l'UE puisqu'elle lui donne accès à une main d'œuvre bon marché, dont elle a absolument besoin compte tenu du vieillissement de sa population. À terme, l'on peut s'attendre également à un accroissement de la migration Afrique-UE, car les personnes migrant actuellement d'un pays africain à l'autre auront à l'avenir amélioré ce faisant leur capital financier et social et seront ainsi plus à même d'obtenir leur accès à l'UE. La question qui se pose ici est à nouveau de savoir de quelle manière peut-on parvenir à un accord sur ces aspects, et

si un partenariat ACP-UE serait véritablement plus à même que d'autres structures existantes d'obtenir des résultats acceptables.

De manière similaire, la sécurité alimentaire et la question de la volatilité des prix alimentaires et des produits de base, à mettre en relation avec le problème de la dépendance de nombreux pays africains du commerce de produits agricoles, sont des thèmes clés qui pourraient être examinés dans le contexte du partenariat ACP-UE. Le stock mondial de produits agricoles étant actuellement au niveau le plus bas jamais enregistré, les distorsions des échanges commerciaux pourraient avoir un énorme impact et se traduire par de l'instabilité. Ici aussi, les relations ACP-UE seraient-elles un cadre approprié pour traiter ces questions ? Le Groupe ACP pourrait-il aider à donner forme à une réponse européenne à la crise alimentaire actuelle ? Le Groupe ACP pense-t-il que des solutions de marché associées à une protection sociale suffiront pour gérer cette crise et éviter les crises futures ? Qu'aimerait-il que l'Europe fasse sur des questions telles que les financements pour l'agriculture et la protection sociale, le commerce, et éventuellement la spéculation ?

Parmi les questions plus spécifiques que l'on pourrait traiter tout de suite, du point de vue européen du moins, il pourrait aussi être utile que les ACP renforcent leur engagement sur les aspects qui touchent de manière spécifique à l'Europe d'une série de questions d'actualité. Ces questions pourraient donner forme au débat sur le développement dans les mois à venir. Il s'agit notamment de la révision de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, lors du forum de haut niveau à Busan. Les questions à se poser à cet égard pourraient être les suivantes : Le Groupe ACP a-t-il une opinion sur la part du budget de l'aide de l'UE qui devrait être acheminée par Bruxelles ? A-t-il défini un plan pour la suppression progressive de l'aide aux pays à revenus moyens ? A-t-il une opinion sur la manière dont l'aide devrait être utilisée, en particulier sur l'équilibre entre croissance et dépenses de développement humain ? Et a-t-il une opinion sur les modalités de l'aide, en particulier l'utilisation de l'aide budgétaire ? Il serait particulièrement positif que le Groupe ACP aborde ces questions.

Quel cadre pour un nouveau partenariat ?

Si le Groupe ACP et l'UE doivent déterminer leurs propres intérêts et pourraient collaborer sur des challenges communs, il y a par conséquent une certaine urgence à définir le cadre institutionnel dans lequel une future relation pourrait avoir lieu. Il reste également à savoir si le partenariat ACP-UE dispose toujours d'un avantage

comparatif pour relever ces challenges communs et quelle configuration serait la plus appropriée pour y parvenir.

Un aspect particulièrement important au sein du Groupe ACP est le niveau croissant de régionalisation. La seconde révision de l'Accord de Cotonou en 2010 a mis l'accent sur l'intégration régionale au sein des ACP et le rôle des acteurs continentaux et sous-régionaux, en particulier en Afrique. L'UE a également cherché à développer des stratégies régionales avec chacune des régions du Groupe ACP. Ces stratégies sont actuellement à différents stades d'élaboration et, dans la tradition de Cotonou, deux d'entre elles sont entretemps devenues des stratégies conjointes. La Stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) adoptée en 2007 est le plus élaboré de ces nouveaux partenariats, puisque son ambition est de servir de « cadre global » des relations entre les deux continents. La Stratégie conjointe Caraïbes-UE devrait être adoptée en 2011. Une stratégie unilatérale de l'UE pour le Pacifique a été adoptée en 2006 mais n'a pas, à ce jour, débouché sur la formulation d'une stratégie commune.

Ces stratégies régionales distinctes présentent à la fois un certain nombre de risques et d'opportunités pour le Groupe ACP. Elles pourraient par exemple contribuer à renforcer les relations ACP-UE dans leur ensemble, si elles permettent de mettre en place une collaboration étroite entre les différentes parties de ces stratégies régionales et de faire avancer les intérêts communs au-delà de ce qui a été possible jusqu'à présent au niveau ACP-UE. Pour y parvenir, il faudrait cependant tenter tout d'abord de relier ces trois stratégies et examiner de quelle manière elles peuvent se rejoindre dans un programme « tous ACP » avec l'UE.

Ceci dit, de nombreux domaines clés traités dans les partenariats régionaux déjà existants semblent toutefois être spécifiques à la région en question et sont loin de présenter une dimension « tous ACP ». Les challenges liés à la paix et la sécurité en Afrique, par exemple, diffèrent radicalement des challenges liés à la criminalité et la sécurité dans les Caraïbes. Le changement climatique, la sécurité alimentaire et l'énergie (renouvelable) sont des domaines où pourraient converger les intérêts des trois régions et de l'UE, mais jusqu'à présent on ne voit pas clairement à quoi pourrait ressembler un programme commun ACP-UE dans ces domaines. Ces stratégies distinctes peuvent par conséquent être considérées comme préparant la voie à trois relations post-2020 gérées séparément. La recherche d'un juste équilibre entre rassembler un grand nombre de pays et trouver des terrains de convergence sur les défis à relever pourrait être plus facile au niveau régional, et c'est une question d'une importance cruciale pour l'avenir des relations ACP-UE.

Le débat sur le cadre le plus approprié pour la période au-delà de 2020 est d'une actualité encore plus renforcée à la lumière des évolutions survenant sur la scène mondiale. De manière croissante, les pays ACP bâtissent de nouveaux partenariats avec des pays émergents, et les organisations sous-régionales gagnent en importance au sein du cadre global ACP. Certaines parties prenantes font remarquer que les organisations régionales sont en fait les véritables acteurs émergents, car les pays ACP agissent de plus en plus par leur biais. Des approches spécifiques UE-Afrique, UE-Caraïbes et UE-Pacifique semblent se développer, sans prendre en compte, donc, les ACP en tant que groupe et à plus d'un niveau, cette évolution est assez compréhensible. Du côté européen, l'on ne peut raisonnablement attendre des nouveaux États membres de l'UE qu'ils défendent le statu quo actuel, alors qu'ils n'ont aucun lien historique avec les pays ACP. De manière similaire, on voit mal quelles motivations pourraient inciter le Brésil, la Chine, les États-Unis, etc. à considérer les pays ACP comme un groupe.

La configuration ACP doit par conséquent parvenir d'une manière ou d'une autre à intégrer l'apparente contradiction entre régionalisme et multilatéralisme. Si certaines questions doivent être traitées au niveau régional (les APE par exemple, les règles d'origine, etc.), d'autres questions sont plus à leur place à un niveau « tous ACP » (par exemple la gouvernance mondiale). À cet égard, le Groupe ACP et l'UE devraient faire preuve d'ouverture et nouer des liens avec de nouveaux partenaires, tandis que le Groupe ACP ne devrait pas voir l'engagement de l'UE avec des régions ACP distinctes comme lui faisant concurrence. Cependant, pour profiter pleinement des opportunités qui s'offrent à lui, le Groupe ACP doit au niveau interne absolument renforcer la cohérence parmi ses membres, en particulier lors de réflexion sur la restructuration du Groupe ACP.

On a fait observer que la poursuite des relations ACP-UE au-delà de 2020 et le traitement des questions d'un intérêt plus mondial nécessiteront une approche qui soit plus politique tout en maintenant les principes fondamentaux et l'acquis de Cotonou. Les mêmes personnes soulignent également qu'une éventuelle relation future dépendra de la capacité du Groupe ACP et de l'UE à trouver un compromis sur les questions actuellement sources de controverses, telles que les APE, la budgétisation du FED, etc. Au sein de l'UE, des efforts doivent être entrepris non seulement pour assurer la cohérence des politiques au service du développement, mais aussi pour remédier aux contradictions entre ses différentes politiques. Les bases européennes doivent prendre conscience de la nécessité de remplacer la relation Nord-Sud par une nouvelle relation multipolaire.

La réflexion sur l'existence d'intérêts communs soulève également un certain nombre de questions sur le champ de manœuvre du Groupe ACP dans ses engagements. Devrait-il en fait examiner plus attentivement l'éventualité de la défense de ses intérêts dans d'autres relations avec d'autres groupements ? Quelle que soit la réponse que l'on apporte à cette question, même si l'UE et le Groupe ACP continuent à unir leurs forces dans le cadre d'un accord officiel d'une forme ou d'une autre, il reste indéniable qu'il sera particulièrement ardu de parvenir à un consensus sur des intérêts communs dans un groupe rassemblant 106 États différents. C'est un des enseignements tirés par l'UE de l'expérience de son élargissement, et l'une des solutions trouvées au niveau européen est de travailler au cas par cas selon une « géométrie variable » et sur la base de « coalitions de volontaires ». Une bonne dose de flexibilité et une volonté d'explorer de nouveaux dispositifs institutionnels au sein même du partenariat global seront sans doute nécessaires pour assurer la survie du partenariat et lui permettre de se développer plus avant. Les États ACP et l'UE ne devraient par conséquent pas hésiter à étudier de tels changements, si cela leur permet de bâtir un partenariat, nouveau et plus solide, pour la période au-delà de 2020.

En fin de compte, c'est bel et bien aux pays ACP qu'il reviendra de décider si le Groupe ACP est ou non la plateforme la plus appropriée pour donner forme à leur engagement avec le reste du monde. Les pays ACP pourraient ainsi avoir à faire des choix entre multilatéralisme, régionalisme, bilatéralisme ou une combinaison de ces approches. Quelle que soit la structure choisie, les principes fondamentaux d'équité, de dialogue, de cohérence des politiques au service du développement et la nature contractuelle des aspects clés de cette relation devront se retrouver dans les autres choix envisagés.

Peut-on conserver l'acquis de Cotonou et faire face à de nouveaux challenges ?

En somme, bien que certains expriment des doutes quant à la valeur et la durabilité du partenariat au-delà des financements du FED, en particulier à la lumière des changements au niveau de la structure interne de l'UE, de la réduction des budgets européens, de la montée en puissance de nouveaux acteurs et de nouvelles alliances, et d'autres challenges mondiaux, d'autres avancent au contraire que la longue relation ACP-UE présente toujours une incontestable valeur intrinsèque pour les deux partenaires. Cette valeur réside dans le fait que cette relation représente un cadre global de coopération conjointe, dont l'objet n'est pas seulement les challenges

économiques et les singularités des régions ACP mais qui permet aussi à l'UE de collaborer étroitement avec 79 pays du Sud.

Même si l'Accord de partenariat de Cotonou n'arrive à expiration qu'en 2020, la réflexion et les négociations prendront du temps. Comme nous l'avons souligné ici, des questions fondamentales devront être abordées, et au niveau ACP, un certain nombre de tâches assez urgentes devront être mises en chantier, s'il existe bel et bien une volonté politique pour ce faire. Tout ceci semble indiquer que 2020 est une date importante, mais que la réflexion et la projection dans l'avenir devraient prendre ces changements en compte et améliorer les relations institutionnelles bien avant cette date, et qu'un des objectifs primordiaux à ce sujet serait de faire prendre conscience de l'urgence qu'il y a à définir le rôle du Groupe ACP.

Si l'évolution des relations économiques et de la donne politique au niveau mondial a sans conteste un impact sur les relations ACP-UE, la recherche d'un nouveau programme commun basé sur des valeurs communes et sur une volonté de travailler avec de nouveaux partenaires semble aller vers la recherche d'un rôle permettant de traiter ces challenges mondiaux aux implications pour les gouvernements et les populations à la fois dans les pays ACP et dans les pays de l'UE. Il faut bien avouer que le Groupe ACP n'a souvent tout simplement pas de présence dans le paysage politique des États non-ACP, et ce même au sein de l'UE, où il ne figure à l'ordre du jour que lorsque des questions de l'UE sont discutées (principalement l'aide et le commerce) dans diverses capitales européennes. Cette absence de visibilité du Groupe ACP, à la fois dans ses propres rangs et au niveau de l'UE, incite à se demander si le Groupe ACP n'est pas uniquement une interface institutionnelle traitant des questions techniques, plutôt qu'une plateforme permettant d'aborder des questions politiques. En renforçant son rôle politique, et en utilisant sa force numérique pour faire entendre sa voix sur les questions politiques, le Groupe ACP pourrait peut-être parvenir à devenir « une force politique émergente » sur certaines questions spécifiques d'intérêt mondial.

Le cadre institutionnel dans lequel une future relation pourrait prendre place ne devrait pas être limité à une approche de type « ou-ou », mais devrait avoir l'ambition à la fois de maintenir l'acquis de Cotonou (en particulier les valeurs d'équité, de partenariat et de dialogue) et de refléter les enseignements positifs tirés de la relation ACP-UE actuelle tout en conservant une certaine flexibilité.

3 Réinventer le Groupe ACP pour faire face aux nouveaux challenges mondiaux ?

Les éléments évoqués ci-dessus soulignent la nécessité de redéfinir non seulement les objectifs communs de l'UE et des pays ACP, mais aussi la forme que pourraient prendre ces nouvelles relations, en particulier compte tenu de l'évolution de la donne mondiale. Cela implique surtout la nécessité d'une réflexion sur le Groupe ACP en tant que tel, sa véritable pertinence pour ses membres, son impact potentiel sous une nouvelle forme, la possibilité d'attirer de nouveaux membres, ou la question de savoir s'il a ou non rempli sa fonction jusqu'ici et est en train d'être remplacé par d'autres structures.

Il va de soi que les 106 pays ACP et UE continueront à être en contact et à coopérer entre eux d'une manière ou d'une autre à différents niveaux, qu'il y ait ou non une suite à l'Accord de Cotonou. La question est plutôt de savoir quelle forme devrait prendre leur relation et si cela doit se faire sur une base collective.

Même si le groupe des pays ACP ne forme pas un ensemble cohérent du point de vue géographique, il offre néanmoins des modalités de partenariat qu'il pourrait être utile de préserver. De plus, bien que la politique de l'UE semble favoriser des groupements géographiques plus compacts, le critère géographique ne peut en aucun cas être – et n'a jamais été – une priorité ACP. Les liens économiques, tels que des canaux communs de commercialisation des produits de base, des défis communs en

« Il n'a pas été fait suffisamment usage des procédures d'arbitrage, ou, disons le mot, de la force morale des décisions prises par le Conseil des ministres ACP-UE ou par l'Assemblée parlementaire paritaire. Il serait fort dommage de perdre ceci dans un empressement à reconnaître de nouvelles réalités géographiques. »

*Simon Maxwell
chargé de recherche senior, ODI,
Royaume-Uni*

matière de commerce et les gains potentiels à retirer de la possibilité de faire ensemble contrepoids sur le marché, ont jusqu'ici été nettement plus importants que les critères purement géographiques. Les États ACP ont encore en commun un certain nombre d'intérêts économiques, dont un grand nombre ont déjà été évoqués plus haut, mais au fur et à mesure de l'évolution des marchés de produits

de base et de l'importance des fournisseurs ACP dans ces marchés, il pourrait être utile de modifier les stratégies existantes ou d'en formuler de nouvelles.

L'avenir de la relation ACP-UE dépendra par conséquent de sa capacité à changer pour mieux refléter les réalités mondiales et surtout, à se présenter comme étant le cadre institutionnel le plus approprié pour répondre à un certain nombre de défis mondiaux spécifiques et défendre les intérêts des États ACP dans les enceintes internationales. La régression apparente, dans le texte du traité de Lisbonne, de l'engagement de l'UE envers le Groupe ACP met clairement la balle dans le camp des ACP pour ce qui est de redéfinir les bases sur lesquelles pourrait s'appuyer une relation revivifiée.

À cet égard, nombre d'inquiétudes aujourd'hui dans les ACP sont liées aux changements institutionnels qui se produisent dans l'UE. S'il veut rester pertinent dans un monde multipolaire, le Groupe ACP devra sans doute regarder au-delà de l'UE et abandonner son identité postcoloniale. Ceci une fois posé, quelle identité le Groupe ACP pourrait-il adopter et quelle orientation stratégique devrait-il prendre dans un monde multipolaire et dans les enceintes multilatérales ? Quelle pourrait être la nature spécifique du Groupe ACP et sa valeur ajoutée pour ses régions membres et les partenariats correspondants avec l'UE ? Quelles options pour l'avenir offrent le meilleur potentiel en termes de contribution au développement durable à long terme dans les pays ACP ?

« Les pays ACP doivent être convaincus que la collaboration et la solidarité donneront de meilleurs résultats que des approches exclusivement nationales ou sous-régionales. »

*Edwin Laurent
Secrétariat du Commonwealth,
Royaume-Uni*

Pour pouvoir saisir les opportunités créées par l'évolution du contexte international, le Groupe ACP devra se modifier de manière substantielle, un aspect mis également en lumière dans les discussions précédentes. S'il est important de ne pas sous-estimer l'urgence de la situation, il serait également fort dommageable de renoncer purement et simplement à une relation qui a donné forme à l'un des partenariats Nord-Sud les plus avancés et les plus institutionnalisés au monde. Certains ont souligné non seulement l'importance qu'il y a à préserver l'acquis, mais aussi que la relation ACP-UE n'a jamais été un monument monolithique, mais une relation dynamique, en constante évolution.

« L'histoire de la relation ACP-UE montre son incroyable capacité à changer, à s'adapter et à innover, et en effet, son rôle de pionnier dans la politique européenne de coopération au développement. Cela m'incite à penser que ces partenaires parviendront à se montrer suffisamment imaginatifs pour donner à cette relation une nouvelle pertinence et importance au-delà de 2020. »

*Dieter Frisch
ancien directeur général pour le développement à la Commission européenne*

Groupe ACP : « Personne ne va faire pour nous ce que nous ne parvenons pas à faire pour nous-mêmes »

L'un des points essentiels à ne pas perdre de vue dans toute discussion sur la reformulation ou la revivification du Groupe ACP, est que l'élan doit venir de l'intérieur. S'il est indéniable qu'il est important de prendre en compte des facteurs externes tels que la montée en puissance des BRICS, la préoccupation principale doit être de se pencher sur les véritables préoccupations qui sont celles des membres du Groupe ACP. Cela implique non seulement d'identifier des intérêts communs tels que ceux évoqués plus haut dans ce document, mais aussi de convenir d'une approche sous-jacente

« Le Groupe ACP dans son ensemble a souffert d'une trop grande passivité lorsqu'il a été confronté aux changements institutionnels envisagés par l'UE. »

*Carl B. Greenidge
ancien secrétaire général
par intérim du Groupe ACP
Guyana*

et d'entamer de manière active un dialogue au sein du Groupe ACP ou de laisser les ACP définir l'agenda. Des voix s'élèvent pour plaider en faveur de l'abandon définitif de la logique actuelle de type « donateur-bénéficiaire » et en faveur d'une détermination à aller au-delà d'une simple discussion superficielle sur des partenariats d'égal à égal. Cela implique aussi l'abandon de

la nature postcoloniale de ce partenariat, l'identification de la réelle valeur ajoutée en tant qu'acteur mondial, et l'identification des domaines clés d'activité et de spécialisation que d'autres structures ne peuvent fournir.

Il est essentiel par conséquent que les parties prenantes ACP prennent leur destinée en mains. Face à l'agenda mondial en expansion, les pays et régions ACP pourraient tenter de définir des programmes communs sur un certain nombre de domaines

clés, tels que l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent dans le cycle de Doha, les efforts en faveur de la sécurité alimentaire, ou l'aide pour le commerce. L'impulsion d'une telle orientation vers la définition d'un programme commun pourrait sans doute au mieux venir du niveau des chefs d'État. À défaut, les pays ACP pourraient utiliser les CER comme

pierres angulaires pour développer la coopération ACP dans ce domaine. Il ne faut pas perdre de vue à ce sujet que, même si des terrains d'entente peuvent être trouvés de cette façon, la stratégie pour faire avancer ce processus requerra néanmoins des discussions approfondies avec les États membres.

« La relation avec l'UE est devenue bien plus celle d'un donateur et d'un bénéficiaire - très différente du partenariat entre égaux si bruyamment vanté lors de la création initiale de la Convention de Lomé [...] »

*John Kotsopoulos
expert externe en matière de relations
UE-Afrique pour le European Policy Centre*

Mais quel serait pour le Groupe ACP la structure institutionnelle interne la plus appropriée pour faire face aux challenges du nouvel ordre mondial et pouvoir saisir les opportunités que créent ces évolutions ? La question de savoir si un Groupe ACP plus flexible, dans lequel les régions auraient l'initiative, ou au contraire un renforcement du rôle du Secrétariat ACP serait plus efficace pour mettre pleinement à profit les nouvelles opportunités, semble être un sujet nécessitant un sérieux processus de concertation entre les pays ACP. La révision de l'Accord de Georgetown et celle des institutions conjointes ACP-UE de prise de décision ont par conséquent été évoquées. Il pourrait en effet être utile de procéder à des aménagements institutionnels afin de permettre au Groupe ACP de fonctionner de manière optimale et d'être efficace dans la réalisation de nouveaux objectifs. Comme le formulait fort justement l'un des participants au séminaire : « Une vision sans mise en œuvre n'est rien d'autre qu'une chimère ».

Redéfinir l'identité même du Groupe ACP : Quels scénarios envisager ?

Dans cette réflexion sur l'avenir du Groupe ACP, il pourrait être utile de revenir tout d'abord à ses origines. L'un des principaux facteurs ayant conduit à la naissance du Groupe ACP était la nécessité d'une voix collective. La remarquable pérennité du Groupe ACP, ces trois dernières décennies, est liée à un sentiment d'unité et de solidarité entre l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, et ce malgré l'absence de clairs

dénominateurs communs géographiques, politiques, culturels ou sociaux. S'il est manifeste que la raison d'être du Groupe ACP doit être réexaminée dans le contexte du XXI^e siècle et que la réflexion au sein même des ACP a beaucoup évolué, il ne faut pas oublier que les représentants des pays de taille plus modeste attachent toujours une grande importance à leur appartenance à ce type d'institution, un aspect dont certains membres africains ne sont peut-être pas pleinement conscients. Mais cela vaut-il pour tout le monde ?

Plusieurs options peuvent être envisagées pour l'avenir du Groupe ACP. Même si un statu quo pourrait en théorie être aussi une option, l'on reconnaît largement de part et d'autre que la poursuite du Groupe ACP dans la forme actuelle ne satisferait ni les membres du Groupe ACP ni l'UE. Comme ce document le souligne dans les pages précédentes, un trop grand nombre de parties prenantes estiment que dans sa forme actuelle ce cadre n'est pas à même de faire face aux nouveaux challenges mondiaux. Néanmoins, même sans envisager une modification de la structure du Groupe ACP, certaines parties prenantes sont d'avis que si le Groupe ACP veut pouvoir agir plus fortement sur la scène internationale, le renforcement du Secrétariat et du mandat de son secrétaire général sont inévitables. Il pourrait en effet être nécessaire de donner au Secrétariat un statut politique et juridique afin de faire du Groupe ACP un

« S'il veut survivre, le Groupe ACP doit se renforcer autour de ce qui fait son unité et utiliser à bon escient son poids dans les négociations internationales : dans un monde multipolaire, 78 pays représentent une très importante minorité de blocage. »

*Louis Michel
co-président de l'Assemblée parlementaire
paritaire ACP-UE par intérim du Groupe ACP*

groupement plus « politique » et le doter d'une orientation plus mondiale, un aspect qui serait d'une importance fondamentale si certaines des questions d'intérêt mondial évoquées ci-dessus sont placées au centre des préoccupations du Groupe ACP. Sans fort leadership de son secrétaire général, le Groupe ACP pourrait bien, ne jamais parvenir à adopter un rôle international plus visible et plus politique.

Le sentiment général est que si le Groupe ACP veut continuer à jouer un rôle au-delà de 2020, il lui faudra élaborer des options beaucoup plus ambitieuses. Pour l'instant, les quatre options suivantes ont déjà proposées :

1. collaborer des alliances avec de nouveaux partenaires stratégiques au-delà l'UE ;

2. Élargir le Groupe ACP à tous les pays les moins avancés et à toutes les petites économies vulnérables ;
3. Élargir le Groupe ACP aux pays d'Afrique du Nord pour y inclure toute l'Afrique ;
4. Mettre en place des piliers « A », « C » et « P » sous l'égide d'une structure ACP qui servirait à attirer l'attention sur les besoins des régions tout en traitant les questions d'ordre général communes à toutes les régions

Scénario 1 : Rechercher de nouveaux partenaires stratégiques au-delà de l'UE

Même si l'UE reste le principal bailleur de fonds et le plus grand marché pour les ACP, et si Cotonou reste un accord de grande valeur, certains considèrent que le Groupe ACP est devenu un partenaire moins intéressant pour l'UE, qui regarde ailleurs et noue de nouveaux partenariats stratégiques. Comme déjà évoqué ici, le traité de Lisbonne ne comporte plus de mention explicite des ACP, et les nouvelles structures institutionnelles de l'UE, telles que le SEAE et la Direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne (DG DEVCO), n'ont pas d'unité spécifique ACP. De l'avis de certains, il faut y voir un avertissement à prendre en compte par le Groupe ACP. À ceci s'ajoute le fait que la confiance entre ces deux partenaires privilégiés a été affectée par les négociations d'APE et il semble difficile d'imaginer que l'on puisse aller au-delà du régime commercial de Lomé et passer à un mode « post-APE ». Tout ceci est encore aggravé par le sentiment que la relation ACP-UE n'est pas un véritable partenariat en raison des importantes asymétries existantes.

Dans un tel contexte, certains suggèrent qu'en plus de s'ouvrir à de nouveaux membres, ou au contraire au lieu de cette ouverture, le Groupe ACP devrait se demander s'il souhaite vraiment élargir le focus traditionnel du Groupe ACP sur l'Union européenne, et ceci nous ramène à certains des points déjà soulevés au sujet des acteurs émergents. Il est clair que cet aspect dépend en partie aussi de ce que souhaite faire l'UE, mais l'on a avancé que la collaboration avec de nouveaux partenaires ne signifie pas nécessairement la fin de la relation privilégiée avec l'UE. Néanmoins, le programme que tenterait de mettre en œuvre le Groupe ACP dépendrait aussi dans une large mesure de la décision sur l'élargissement ou non du champ d'action thématique du Groupe ACP. L'idée d'une coopération triangulaire pourrait être une option particulièrement intéressante, qui mériterait une étude plus approfondie par le groupe de travail sur les perspectives d'avenir du Groupe ACP.

En ce qui concerne l'UE, il a été dit que le fait que les ACP n'étaient pas mentionnés en tant que groupe dans le traité de Lisbonne était en fait un détail et n'était certainement pas le reflet d'un manque d'intérêt pour les ACP. Certains avancent que du point de vue européen, l'avenir des relations ACP-UE devrait être renforcé par le biais des trois mécanismes déjà existants : dialogue politique, fourniture de l'aide (sur la base des OMD et en montrant les résultats déjà obtenus) et relations économiques (APE et Aide pour le commerce en relation avec le FED).

La présence de nouveaux rivaux pour cette relation ACP-UE autrefois privilégiée représente cependant à la fois un défi et une opportunité. Selon certains représentants ACP, l'avenir du Groupe ACP ne doit pas dépendre uniquement de sa relation avec l'UE, le Groupe ACP doit parvenir à se doter lui-même d'un rôle indépendant. Des changements se sont produits au sein même du Groupe ACP et il souhaite devenir un partenaire de plus grande valeur et plus attrayant non seulement pour l'UE, mais aussi pour d'autres partenaires internationaux. Certains soulignent par conséquent la nécessité d'une réflexion plus approfondie sur le type même de partenariats dont ont besoin les pays ACP et la nécessité de repenser leurs stratégies et leurs approches.

D'autres propositions avancées au sujet de l'élargissement des relations portent notamment sur la diversification des relations en ouvrant ce partenariat aux États-Unis et au Canada. Certains ont proposé également que les économies émergentes puissent rejoindre ce mariage UE-ACP, même si cela dépend surtout de la volonté éventuelle de ces économies d'entreprendre une telle démarche. Si dans une telle configuration, l'attention des ACP se détournerait quelque peu de l'UE au profit des BRICS, cette coopération trilatérale pourrait aborder des questions préoccupant ces trois parties, telles que les meilleures manières de promouvoir le développement dans les ACP, d'éviter des niveaux indésirables de concurrence, de mettre en balance commerce et stabilité politique, et de tirer des enseignements des expériences respectives des autres partenaires dans la formulation des politiques d'intérêt public (par exemple sur la protection de l'environnement et la promotion de l'efficacité énergétique).

L'idée de liens avec les acteurs émergents n'est pas entièrement nouvelle pour le Groupe ACP. D'un point de vue purement stratégique, une telle évolution contribuerait à renforcer la pertinence du Groupe ACP en tant que tel, y compris dans sa relation avec l'UE. Cela pourrait envoyer un signal fort à l'UE en lui faisant comprendre que les pays ACP ne lui sont pas acquis et qu'elle devra faire des efforts pour conserver sa traditionnelle sphère d'influence. Un Groupe ACP cohérent, ayant réussi à mieux se

« Il est possible d'utiliser cette force numérique [du Groupe ACP] pour défendre la cause collective de certains des pays les plus pauvres du monde, avec la possibilité de sceller des alliances cruciales non seulement avec l'Europe, mais aussi avec certains acteurs mondiaux émergents dans l'économie mondiale [...]. »

*Obadiah Mailafia
chef de cabinet, Secrétariat ACP*

profiler dans le monde, présenterait également un intérêt diplomatique beaucoup plus important pour l'UE (qui pourrait avoir besoin de son partenaire privilégié de longue date pour réaliser ses ambitions de net renforcement de son rôle d'acteur mondial).

L'on peut cependant se demander si le Groupe ACP pourrait proposer un programme convaincant aux

nouvelles puissances émergentes. Le sentiment général est que dans sa relation avec l'UE, le Groupe ACP est encore de nos jours beaucoup plus un « preneur de prix » qu'un « fixe de prix ». Si le Groupe ACP se comporte en « preneur de prix » avec son partenaire actuel, comment pourrait-il se profiler de manière crédible en tant que « fixe de prix » auprès des partenaires émergents ? Il reste également à savoir si le Groupe ACP parviendra à formuler un programme au-delà de ses relations avec l'UE. Le centrage exclusif du Groupe ACP sur l'UE, durant plus de 35 années, ne lui facilite pas la tâche pour s'engager maintenant avec de nouveaux partenaires.

Un autre point à prendre en compte est la cohérence interne du Groupe ACP dans l'hypothèse de liens avec les puissances émergentes. Par le passé, divers instruments communs, tels que le FED, les préférences commerciales de Lomé, le STABEX (système de stabilisation des recettes d'exportation) et le SYSMIN (système de stabilisation des recettes d'exportation de produits miniers), ainsi que divers protocoles sur les produits de base ont assuré une certaine cohésion dans les relations du Groupe ACP avec l'UE. Nombre de ces instruments ont disparu au fil des ans, et le FED semble également systématiquement remis en question. Si le Groupe ACP éprouve déjà des difficultés à assurer sa propre cohésion avec son partenaire traditionnel, l'UE, comment y parviendra-t-il avec de nouveaux partenaires et au sein des enceintes internationales, où les intérêts pourraient être encore plus divergents ?

Une autre réalité qui n'aidera pas les ACP à mieux se profiler en tant que groupe est le fait que les acteurs émergents, contrairement aux donateurs traditionnels, n'ont jusqu'ici pas manifesté d'intérêt particulier pour l'établissement de liens avec de grands groupes de pays. Ils semblent en effet préférer nouer des relations avec des États ACP individuels et, tout au plus, avec des organisations sous-régionales.

Manifestement, les acteurs émergents n'ont pas d'intention spécifique de se lier à un groupe perçu comme étant l'héritage colonial de l'UE.

À ce jour, il reste donc à savoir si les économies émergentes seraient ou non disposées à établir des relations avec le Groupe ACP dans sa forme institutionnelle actuelle. L'un des participants au séminaire faisait remarquer que ces nouveaux acteurs pourraient préférer un Groupe ACP « flexible » dans lequel les régions et les CER joueraient le rôle principal. L'on peut également se demander si la structure de nature contractuelle, fortement institutionnalisée et gérée de manière conjointe du partenariat UE-ACP, telle que définie par l'Accord de partenariat de Cotonou, pourrait réellement être reproduite dans d'autres contextes.

Scénario 2 : Ouvrir le Groupe ACP à tous les PMA et les PEV

« Nous devrions nous préoccuper de surmonter la distinction plutôt artificielle faite actuellement entre pays ACP et autres PMA. »

*Thomas Lawo
EADI Allemagne*

L'une des principales options qui s'offrent à un futur Groupe ACP est de s'ouvrir à de nouveaux membres. C'est une option actuellement à l'étude au sein d'un comité ACP. La question qui se pose est de savoir comment y parvenir dans un contexte multilatéral et si cela

renforcera l'efficacité du Groupe ACP. Cette éventualité nécessitera-t-elle par exemple la définition de critères d'adhésion ACP basés sur des valeurs communes ? C'est un aspect d'une importance non négligeable pour l'orientation stratégique du groupe au niveau de la composition de ses membres et de « qui il représente » sur la scène internationale. Le Groupe ACP pourrait chercher à se réaffirmer en tant que voix des nations économiquement et politiquement les moins influentes au monde en ouvrant ses portes à tous les pays en développement non membres du G20. Un tel élargissement impliquerait que le Groupe ACP adopterait le type d'orientation mondiale déjà évoqué plus haut, et agirait en tant qu'unité cohérente dans diverses enceintes internationales. Le risque est cependant une possible duplication des rôles entre une telle configuration et le G77.

Il est donc essentiel de se demander à qui le Groupe ACP peut s'ouvrir, si l'on estime que c'est réellement une des options à envisager. L'une des directions que pourrait prendre cet élargissement serait d'y inclure tous les pays les moins avancés (PMA)

et toutes les petites économies vulnérables (PEV). Un Groupe ACP élargi, englobant tous les pays les moins avancés et toutes les petites économies vulnérables du monde pourrait jouer un rôle particulièrement utile dans le nouveau système de gouvernance mondiale et dans les enceintes multilatérales dans lesquelles ces pays sont terriblement sous-représentés (p. ex. le G20). Il est vrai que pour y parvenir il faudrait un réexamen et une modification de l'Accord de Georgetown, mais ce n'est pas forcément irréalisable.

« L'élargissement du Groupe ACP pour inclure tous les PMA semble improbable, car une communauté politique efficace exige plus que des niveaux similaires de bas revenus. »

*Carl. B. Greenidge
ancien secrétaire général par intérim du
Groupe ACP*

La faisabilité d'un tel scénario reste cependant douteuse à un autre titre. Mis à part le risque de possible duplication des rôles avec d'autres groupements similaires, tels que le G77, au sein des Nations unies, ce scénario soulève la question de l'absence d'une définition concertée de ce qu'est la vulnérabilité et de savoir par conséquent quels pays devraient être inclus ou exclus du groupe. Qu'advierait-il de pays tels que l'Afrique du Sud, nouveau membre du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), qui n'entrent pas dans la catégorie des pays les moins avancés ni des petites économies vulnérables ? Comment un Groupe ACP élargi pourrait-il assurer une meilleure cohésion s'il lui est déjà difficile de réaliser cette cohésion entre 79 pays ? Finalement, la question la plus difficile pourrait être la suivante : Quelles motivations pourraient pousser d'autres pays en développement ne faisant pas partie actuellement du Groupe ACP à rejoindre ce groupe ?

Scénario 3 : Ouvrir le Groupe ACP aux pays d'Afrique du Nord

Une autre option envisageable pour élargir le Groupe ACP serait d'y inclure l'ensemble de l'Afrique. Il est évident qu'un Groupe ACP « toute Afrique » assurerait une approche géographique plus cohérente. Le Groupe ACP pourrait intégrer les économies plus fortes de l'Afrique du Nord, ce qui renforcerait son pouvoir de négociation au niveau mondial. Cependant, on pourrait se demander alors dans quelle mesure le Groupe ACP différerait de l'Union africaine et quelle serait sa valeur ajoutée spécifique par rapport à l'Union africaine. Certains pourraient avancer que l'UA continuerait à jouer un rôle plus politique alors que le Groupe ACP se préoccuperait en premier

« Le défi est de parvenir à concevoir de nouvelles constellations et peut-être de nouvelles institutions pouvant servir d'interface entre l'UE et des groupes cohérents de pays du Sud qui ont suffisamment en commun pour devenir de manière viable des partenaires (notamment de négociation) de l'UE. »

*Rob van Drimmelen
Secrétaire général de l'APRODEV, Belgique*

lieu des sphères économiques et commerciales. Cette répartition des rôles ne serait pas facile à mettre en œuvre, car formellement l'UA a aussi un rôle primordial dans les affaires économiques et commerciales. Dans un contexte où l'UA et les groupements sous-régionaux prennent de plus en plus un rôle de premier plan dans le domaine de la coopération commerciale et

économique, on pourrait se demander alors si le Groupe ACP a encore une place dans tout cela. Il semble également très improbable que les pays d'Afrique du Nord s'intéressent au Groupe ACP.

Scénario 4 : Le Groupe ACP, fédération chapeautant des groupements régionaux en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique

Face à l'évolution du contexte mondial, il est important de garder à l'esprit que les changements mondiaux ne requièrent pas forcément des solutions mondiales, sinon cela impliquerait que toutes les solutions doivent être recherchées dans le cadre des Nations unies. Il faut préciser également à ce sujet que si l'action au niveau local favorise la sensibilisation, ce n'est pas non plus une solution dans tous les cas, puisqu'elle n'apporte pas de véritable réponse aux problèmes mondiaux. Dès lors, les solutions régionales pourraient bien être la meilleure manière de tenter de relever les challenges mondiaux. Certains estiment en effet qu'en plus de la masse critique, qu'on ne trouve pas au niveau local, les régions offrent un degré de cohérence que le niveau mondial n'a pas. Ce que cela implique pour le Groupe ACP et sa configuration de groupements régionaux reste cependant incertain, un point sur lequel nous revenons plus en détail ci-dessous.

Ces observations renvoient dans une certaine mesure à la question de la « régionalisation » du Groupe ACP, dans laquelle le Secrétariat ACP assumerait un rôle de coordination entre les différentes régions. Le Groupe ACP serait alors une fédération chapeautant divers « piliers » régionaux. Divers arguments ont été avancés en faveur de ce scénario, notamment le fait que les économies émergentes pourraient voir dans cette structure institutionnelle un partenaire plus flexible avec lequel elles

pourraient nouer des liens. Un autre participant a fait observer qu'une telle évolution serait parfaitement en phase avec la réflexion actuelle sur le rôle du régionalisme dans le développement économique. Les CER ou les configurations d'APE actuelles pourraient ainsi être une ébauche de la future régionalisation.

D'autres participants ont exprimé leurs inquiétudes quant à la question de savoir si toutes les régions ACP auraient ou non le même degré d'appropriation du Groupe ACP. En particulier, les participants issus des Caraïbes et du Pacifique ont insisté sur la nécessité d'une structure ACP qui continue à prendre en compte les besoins et les intérêts de leurs régions. Ils ont souligné à ce propos que les Caraïbes et le Pacifique ne doivent pas être « laissés dehors », montrant ainsi à nouveau que les pays de taille plus modeste ont peut-être davantage le sentiment de bénéficier du Groupe ACP que ne l'ont d'autres pays, pour la plupart africains.

À propos de cette discussion, l'on a également rappelé la nécessité d'accorder une plus grande attention aux liens entre le « A », le « C » et le « P » d'ACP. Des relations plus étroites doivent être nouées au sein même du Groupe ACP pour parvenir à réaliser les objectifs des membres de ce groupe, plutôt que de créer une multiplicité de partenariats non-ACP. De l'avis de certains, le Groupe ACP pourrait tout à fait devenir le plus grand groupement (culturel) de descendance africaine au monde. Cependant, si l'existence d'une histoire commune, telle qu'une même identité construite peu à peu après le colonialisme, est indéniable, il faut bien reconnaître que ce facteur perd de son importance aux yeux des nouvelles générations africaines. Il convient par conséquent de chercher au-delà de liens d'ordre « émotionnel » et d'explorer de nouveaux domaines d'intérêts communs, tels que par exemple les opportunités économiques (le Groupe ACP pourrait par exemple constituer à terme un vaste marché pour les pays ACP eux-mêmes). Certaines de ces nouvelles opportunités pourraient aussi se trouver hors du contexte des relations traditionnelles de l'UE.

Une autre proposition pourrait être d'envisager que l'actuel Groupe ACP fasse plus d'efforts pour renforcer la coopération intra-ACP entre les différentes régions, dans des domaines tels que la culture, la sécurité alimentaire, le transfert de technologie, les communications, etc. Les programmes intra-ACP pourraient contribuer à renforcer l'identité du Groupe ACP. Des détracteurs pourraient demander pour quelle raison cette coopération intra-ACP fonctionnerait mieux aujourd'hui et dans l'avenir qu'elle n'a fonctionné au cours des 36 dernières années. On pourrait aussi se demander si un tel scénario permettrait de mieux profiler les ACP dans le paysage international. Enfin et surtout, la viabilité d'un scénario de coopération intra-ACP renforcée dépendra en

grande partie de la volonté et de la capacité du Groupe ACP à mobiliser ses propres financements, indépendamment de l'UE.

Ici aussi l'on constate que la question de savoir quel programme le Groupe ACP pourrait tenter de mettre en œuvre semble bien liée de manière inextricable à la question de savoir avec quels interlocuteurs et quels partenaires le Groupe ACP décidera de nouer des liens. Un Groupe ACP de type « traditionnel », centré sur sa relation avec l'UE, aura sans aucun doute un programme assez différent de celui d'un Groupe ACP tentant de diversifier ses relations et cherchant un nouveau « créneau ». Sans pour autant perdre de vue cette observation, un certain nombre de remarques et d'idées ont été avancées.

Continuer la recherche d'une nouvelle raison d'être

Les parties prenantes ACP et UE ont accueilli de manière positive la création par le Groupe ACP d'un groupe de travail des ambassadeurs, qui est actuellement en train de réfléchir aux perspectives d'avenir du Groupe ACP. Une telle approche proactive et de telles manifestations de leadership clair sont d'une importance essentielle pour la pérennité du Groupe ACP en tant que tel. L'UE pourrait également mettre en place un mécanisme similaire pour réfléchir à l'avenir des relations ACP-UE. Ce serait en accord avec le souhait exprimé par des participants ACP que l'UE se demande et exprime ce qu'elle attend exactement des relations ACP-UE.

La question de l'appropriation du Groupe ACP et de son financement est également particulièrement importante au niveau de la pertinence du Groupe ACP dans une future configuration. Il est difficilement concevable que le Groupe ACP devienne « politique » (et se dote d'un programme reflétant une forte appropriation), s'il ne parvient pas à assurer son indépendance financière par rapport à l'UE. Cette « culture de dépendance », incarnée par la forte dépendance financière du Secrétariat ACP, pourrait en effet être un domaine clé nécessitant une action immédiate. Les États membres du Groupe ACP pourraient par conséquent avoir à apporter la démonstration de leur attachement au Groupe ACP en lui fournissant un soutien financier, tandis que l'augmentation récente des prix des produits de base et des matières premières pourrait fournir une excellente opportunité pour doter le Groupe ACP d'un propre système de financement reposant sur les États membres ACP.

Quel programme pourrait être celui d'un Groupe ACP renouvelé et à la voix plus forte ? Si l'Accord de partenariat de Cotonou repose sur les trois piliers constitués par l'aide,

le commerce et le dialogue politique, dans les relations ACP-UE, c'est surtout le volet « aide » qui domine, notamment depuis que dans le cadre des négociations des APE, les questions commerciales ont été déléguées aux différents niveaux sous-régionaux. De nombreux participants tant ACP qu'UE ont attiré l'attention sur le fait qu'il serait souhaitable que le Groupe ACP se libère de son actuel centrage exclusif sur l'aide de l'UE.

Des propositions plus radicales ont également été formulées. Si un futur accord veut être aussi novateur que l'ont été ceux du passé, il doit faire preuve d'audace et d'ambition. En matière de finance du développement, la prochaine étape au-delà de la gestion conjointe pourrait être que le Groupe ACP s'efforce de devenir un canal de déboursement de l'aide aux pays ACP en créant un fonds ACP de développement alimenté par les contributions de l'UE (et peut-être d'autres donateurs). Le fait de mener la réflexion en ces termes pourrait aider le Groupe ACP à mieux cerner ce que pourrait et devrait être son rôle futur, et de quelle manière il pourrait éventuellement accroître sa pertinence au lieu de la voir se réduire.

Une manière moins ambitieuse mais potentiellement intéressante de rester utile et pertinent dans le monde d'aujourd'hui pourrait être un modèle du type Commonwealth

« Le Groupe ACP reste utile en tant qu'instrument d'établissement de contacts, mécanisme de coordination et poste d'écoute pour l'échange d'expériences politiques et pratiques entre les pays ACP et l'UE, et en s'appuyant sur ses nombreux liens avec les diverses régions émergentes. »

*Phyllis Johnson
administrateur, Centre de recherche et
de documentation d'Afrique australe
(SARDC), Zimbabwe*

ou Organisation internationale de la francophonie (OIF). Ces deux groupes fournissent des plateformes pour l'échange de connaissances et le partage d'enseignements et de pratiques entre des pays ayant une histoire commune. Au sein du Groupe ACP, le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) et le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE) ont accumulé une vaste expérience dans cette direction.

Transformer le Secrétariat ACP en une institution de connaissances Sud-Sud dotée d'un mandat spécifique d'échange d'informations et d'enseignements tirés de l'expérience, sur les grandes préoccupations communes (p. ex. le changement climatique, la sécurité alimentaire, la migration, etc.) pourrait être un modèle valant la peine d'être exploré plus avant. L'on pourrait cependant s'interroger sur la nécessité

d'un tel organe si d'autres institutions bien établies remplissent déjà ce rôle. Quelle serait le créneau spécifique du Groupe ACP en tant que réseau Sud-Sud ? Quelle serait sa valeur ajoutée et sa complémentarité par rapport au Commonwealth et à l'OIF, dont la plupart des pays ACP font déjà partie ? Dans quelle mesure un Groupe ACP composé exclusivement de membres du « Sud » pourrait-il mobiliser les financements nécessaires pour assurer sa viabilité ?

« Si elles veulent être efficaces et remplir leur mandat, les organisations intergouvernementales comme la nôtre doivent être constamment à la pointe en termes de capital de connaissances. Le Secrétariat ACP devra passer à une échelle supérieure pour se repositionner en institution de connaissances. »

*Obadiah Mailafia
Chef de Cabinet, Secrétariat ACP*

Il existe un consensus assez général sur l'importance d'organiser d'autres débats sur l'avenir du Groupe ACP avec un large éventail de parties prenantes. On a suggéré à cet égard qu'un sommet ACP pourrait être consacré à ce sujet, tandis que certains participants insistaient également sur la nécessité d'étendre la réflexion sur l'avenir du Groupe ACP au-delà de

Bruxelles. Les bases aux niveaux régional et national doivent être associées à cette réflexion, et notamment les organisations de la société civile, le secteur privé et les jeunes.

À moyen terme, il faut accroître la visibilité du Groupe ACP (en améliorant sa communication) et se doter d'une réelle programmation intra-ACP qui permette de renforcer la coopération entre les régions et entre les pays au sein de ces régions. À plus long terme, le Groupe ACP devra décider de la forme que prendra son avenir. Il est essentiel d'entamer dès aujourd'hui cette réflexion et ces discussions.

En somme, l'on pourrait dire que s'il ne fait pratiquement pas de doute qu'il existe un certain nombre de domaines d'intérêt commun qui pourraient servir de base aux futures relations ACP-UE, la nature et le champ d'action du futur Groupe ACP posent un certain nombre de questions fondamentales auxquelles il faudra tout d'abord apporter une réponse. Il est clair également que ces réponses dépendront en grande partie du programme et des thèmes de travail qui seront ceux de ce futur Groupe ACP. La plupart des participants aux discussions sont cependant d'accord pour convenir que le Groupe ACP devra absolument faire un important travail de réflexion avec ses États membres sur son rôle futur, sa forme future et éventuellement des modes novateurs de financement de ses propres activités.

4. En guise de conclusion : Comment aller de l'avant ?

Les présentations, les discussions et le débat résumés dans le présent rapport touchent à un grand nombre de sujets. Ce n'est sans doute pas surprenant compte tenu de l'ambitieux programme de ces discussions sur les *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE : Vers un programme d'action commun* ? Tout le monde est d'accord pour admettre que c'est dès aujourd'hui qu'il faut entamer cette réflexion sur la forme que cela pourrait prendre et qu'il convient de prendre conscience de l'urgence de ce processus.

L'objectif des questions retenues pour ce séminaire était de servir de guide à un processus logique permettant de lancer cette exercice de réflexion. L'évolution du contexte mondial et la montée en puissance des « acteurs émergents » sont une réalité qui a déjà un impact sur les pays en développement et les États membres du Groupe ACP. Il est donc évident que cette nouvelle réalité aura aussi un impact sur un futur Groupe ACP, sur son programme et sur les relations qu'il nouera au niveau international. Ces évolutions s'accompagnent bien entendu d'un certain nombre d'impressions subjectives et d'idées fausses, de généralisations et de malentendus, mais ce sont aussi des éléments de véritable préoccupation pour l'UE, le Groupe ACP et les pays ACP. Que le Groupe ACP et l'UE continuent ou non à collaborer sous une forme ou une autre, leurs relations seront immanquablement influencées par les évolutions actuellement en cours au niveau international.

Une fois le contexte analysé, il est essentiel de tenter de définir quels intérêts communs lient le Groupe ACP et l'UE, et sur quoi pourrait porter un éventuel programme commun. Même si la relation ACP-UE doit changer, il pourrait être utile de veiller à ne pas perdre l'acquis de l'Accord de Cotonou, car certains de ses aspects conserveront leur pertinence et leur utilité.

Au-delà de la discussion sur l'acquis de l'Accord de Cotonou, la nécessité même de trouver une réponse face aux menaces et opportunités induites par l'évolution de l'environnement international pourrait bien être un premier intérêt commun.

Les premières phases de ce débat bien engagé ont déjà fait apparaître un certain nombre de facteurs d'une importance fondamentale. Premièrement, il est clair que le Groupe ACP devra tout d'abord déterminer ce qu'il attend de toute éventuelle relation future avec l'UE. Cela vaut cependant aussi pour l'UE, qui devra définir ce qu'elle veut exactement. S'il est utile que chaque partie formule des questions et des remarques sur les idées et les positions de l'autre partie, il faut bien garder à l'esprit que ces clarifications sont nécessaires de part et d'autre et que chaque partie doit se mettre au travail. À ce sujet, il est essentiel que cette réflexion ne porte pas seulement sur ce que ces parties attendent d'une éventuelle relation, mais aussi sur ce qu'elles ont à offrir. Seule une réflexion à double sens de ce type peut fournir les bases d'un solide partenariat.

Il est également crucial que ce processus de réflexion se projette résolument dans l'avenir et ne se contente pas seulement d'analyser la situation actuelle. Nous devons préparer la période au-delà de 2020, et ce processus doit permettre de dégager un cadre utilisable dans les 10 ou 20 années suivant cette date. En d'autres termes, il est absolument nécessaire de faire preuve d'audace et d'une vision à long terme, et de ne pas simplement se limiter aux réponses à apporter aux réalités actuelles.

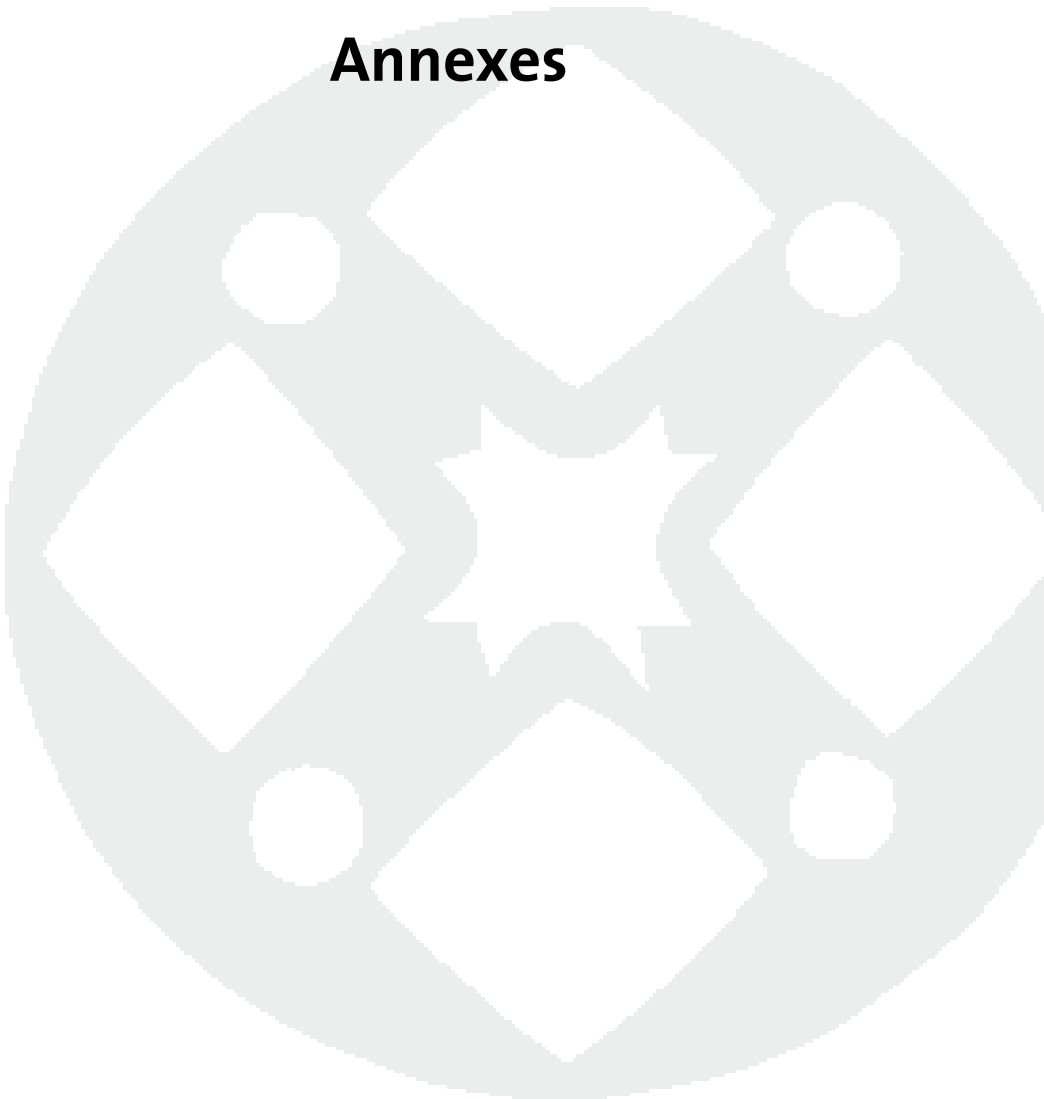
Ceci dit, rien n'engendre autant le succès que le succès. Cette réflexion résolument tournée vers l'avenir ne doit par conséquent en aucun cas être l'excuse invoquée pour justifier une certaine inaction, mais devrait au contraire insuffler un sentiment d'urgence. Si l'UE et ACP peuvent trouver de nouvelles manières de collaborer de façon efficace et dynamique dans un futur proche, c'est-à-dire la période avant 2020, cela donnera une base plus solide et un nouvel élan à ce partenariat. Des activités telles que par exemple une collaboration étroite pour préparer le Forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide ou la 17e session de la Conférence des Parties (COP17) à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) à Durban, sont non seulement importantes en elles-mêmes, mais pourraient aussi fournir d'excellentes bases pour définir des programmes communs et donner forme aux futures relations.

Même si les discussions résumées ici ne sont qu'un tout premier pas dans cette réflexion vers la définition d'intérêts communs, il est également essentiel que le Groupe ACP étudie de quelle manière il pourrait relever au mieux ces challenges dans le contexte actuel. Il convient de souligner à nouveau qu'il s'agit de sujets de discussion internes au Groupe ACP, et que c'est bien entendu aux pays ACP qu'il revient de les trancher. Un certain nombre de choix cruciaux doivent être faits quant

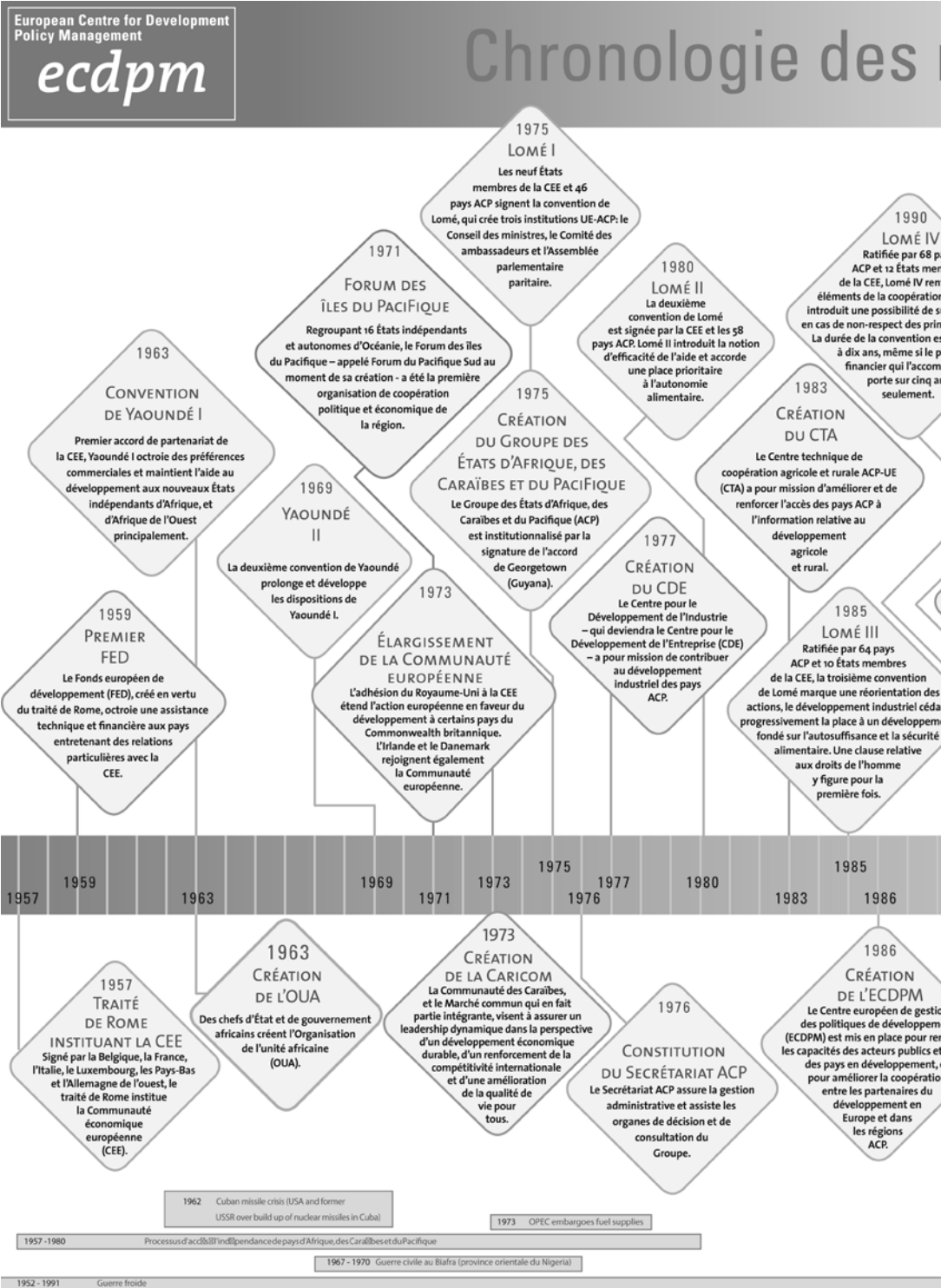
à la forme même du futur Groupe ACP : Quelle sera la répartition des tâches entre le Groupe ACP et les organisations continentales et régionales ? De quelle manière le Groupe ACP peut-il se doter d'une certaine durabilité financière et accroître ainsi son degré d'appropriation et son impact ? De quelle manière peut-il renforcer sa pertinence en tant qu'organisation non seulement face à l'UE et ses États membres, mais aussi face à de nouveaux partenaires, et notamment les économies émergentes ? De quelle manière le poids combiné de 79 pays peut-il être mis à profit sur la scène mondiale pour le plus grand bénéfice de ses États membres ?



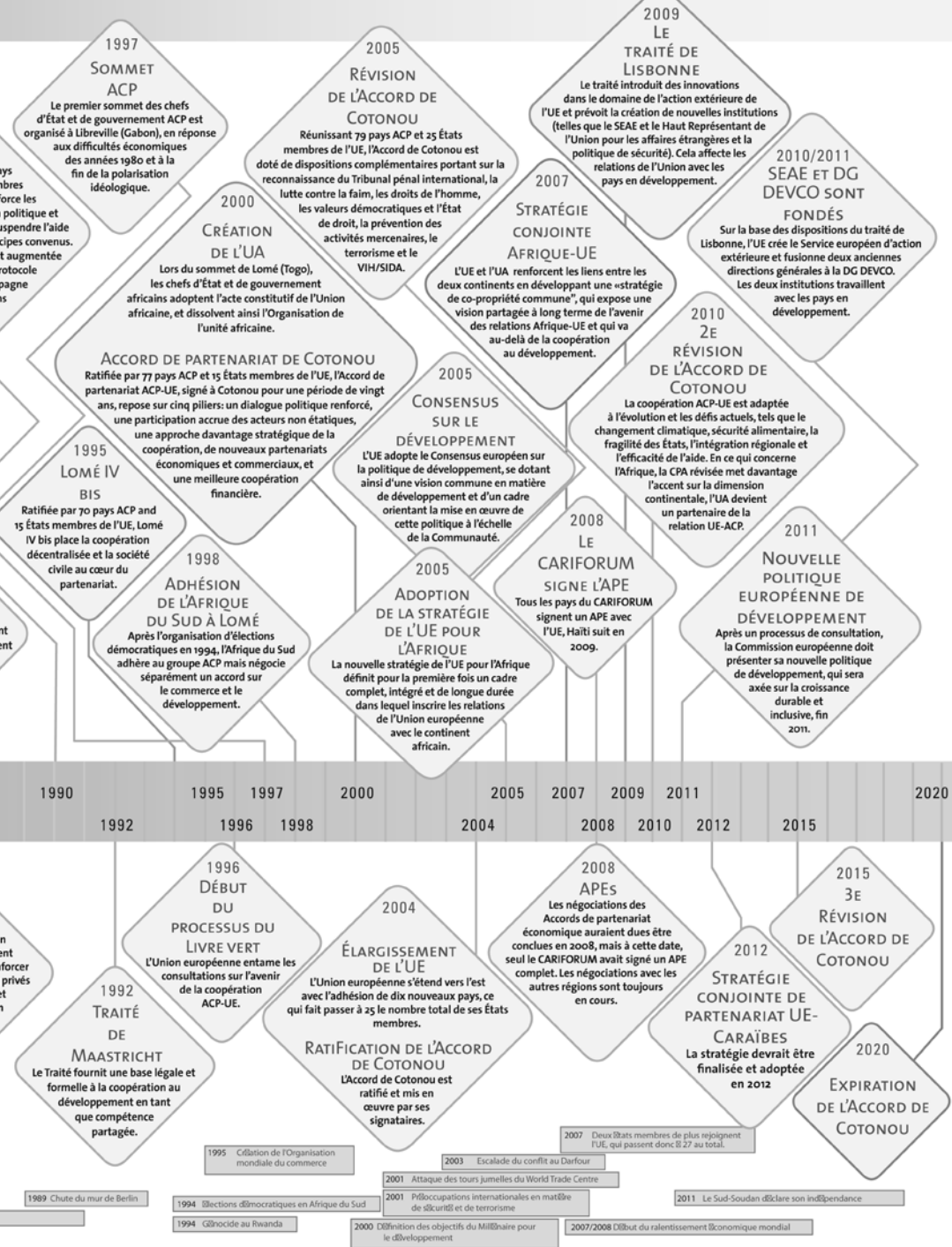
Annexes



Annexe 1



relations ACP-UE



Pour de plus amples informations sur la ligne du temps

- *ACP Business Climate* <http://acpbusinessclimate.org/bizclim/>
- ACP Civil Society Forum <http://acpcsforum.igloocommunities.com/>
- Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE
www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm
- Capacity.org www.capacity.org
- Centre for Development of Enterprise www.cde.int
- L'Infokit Cotonou www.ecdpm.org/infokitfr
- ECDPM www.ecdpm.org
- Site web du séminaire du 25^e anniversaire de l'ECDPM www.ecdpm.org/25years
- ECDPM's Talking Points blog debate "The ACP and Europe: What future for a privileged relationship?" www.ecdpm-talkingpoints.org/the-acp-and-europe
- Commission européenne: L'accord de Cotonou
http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_fr.htm
- Portail non-partisan de ressources sur les relations commerciales ACP-UE
www.acp-eu-trade.org
- Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) www.cta.int/fr
- The Africa Caribbean Pacific Local Government Platform (ACPLGP) <http://fr.acplgp.net/>
- L'Accord de Cotonou. Manuel à l'usage des Acteurs Non Etatiques.
www.ecdpm.org/nsaguidefr
- Le Courrier: Le magazine des relations et coopérations Afrique - Caraïbes - Pacifique & Union Européenne www.acp-eucourier.info/fr
- Le Secretariat du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique www.acpsec.int/fr
- Eclairage sur les Négociations www.acp-eu-trade.org/tni

Annexe 2

Programme du séminaire du 25^e anniversaire de l'ECDPM

Jeudi, 30 juin 2011

- 12:30 Accueil et inscription (*buffet-déjeuner léger*)
- 14:30 Mot de bienvenue de *Lingston Cumberbatch*, Président du C.A. de l'ECDPM
- Panel de haut niveau, animé par *Paul Engel*, Directeur de l'ECDPM
Thème du débat : « Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE : vers un programme d'action commun ? »
- Interventions de :
- Mohamed Ibn Chambas*, Secrétaire général du Groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP)
Françoise Moreau, Chef d'Unité, Formulation des politiques, DG Développement et Coopération, Commission européenne
Sutiawan Gunesssee, Ambassadeur de Maurice auprès de l'UE, Président du groupe de travail des Ambassadeurs sur les perspectives du Groupe ACP
Adebayo Olukoshi, Directeur de l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP) et Directeur de l'Institut africain de la gouvernance (IAG)
Glenys Kinnock, Députée britannique, ancienne députée européenne et co-présidente de l'Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP
Bram van Ojik, Directeur, Département du développement social, Ministère des affaires étrangères, Pays-Bas
- 16:30 Photo de groupe des participants
- 17:30 Cérémonie d'ouverture officielle des bureaux rénovés de l'ECDPM et inauguration du Hall Prince Claus, en présence de *S.A.R. le Prince Constantijn des Pays-Bas*
- Cocktail
- 19:15 *Fin du cocktail*
- 20:00 *Apéritif et dîner au restaurant Ipanema (Bonnenfantenmuseum)*

Vendredi, 1^{er} juillet 2011

- 9:00 *Café*
- 9:15 Mot de bienvenue
- 9:30 *Session I - animée par Geert Laporte, Directeur adjoint de l'ECDPM*
En quoi l'élargissement de l'agenda global et les économies émergentes vont-ils affecter les relations ACP-UE ?
- Panel :
- San Bilal*, Responsable du programme Coopération économique et commerciale, ECDPM
Cui Hongjian, Directeur du China Institute of International Studies
Carlos Primo Braga, Représentant spécial et Directeur des affaires extérieures, Europe, Banque mondiale
- Débat
- 11:00 *Pause-café*
- 11:30 *Session II - animée par James Mackie, Responsable du programme Politique de développement et relations internationales, ECDPM*
Quels intérêts communs peuvent sous-tendre un partenariat effectif entre l'UE et les ACP en tant que groupe et en tant que régions distinctes ?
- Panel :
- PI Gomes*, Ambassadeur du Guyana auprès de l'UE
Elisabeth Pape, Conseiller Relations ACP-EU, DG Développement et Coopération, Commission européenne
Pieter Jan Kleiweg, Chef de la Division affaires extérieures, service de l'intégration européenne, Ministère néerlandais des affaires étrangères
- Débat
- 13:00 *Pause-déjeuner*
- 14:15 *Session III - animée par Jean Bossuyt, Responsable de la Stratégie, ECDPM*
Le Groupe ACP peut-il se réinventer pour influencer le nouveau paysage mondial ?
- Panel :
- Roy Mickey Joy*, Ambassadeur de Vanuatu auprès de l'UE
Henri Bernard Solignac-Lecomte, Chef d'Unité, Europe, Moyen-Orient & Afrique, Centre de développement de l'OCDE
Vijay Makhan, ancien assistant du SG de l'Organisation de l'Unité africaine
- 15:45 *Pause-café*
- 16:45 Fin de la réunion
- Drink informel à l'ECDPM*

Site web de la conférence : www.ecdpm.org/25years

Ce séminaire bénéficie du généreux soutien du principal donateur du Centre, le Ministère néerlandais des affaires étrangères, des bailleurs institutionnels du Centre, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède et la Suisse, et d'un appui de projet fourni par le Ministère français des affaires étrangères.

Annexe 3: Liste des participants - séminaire du 25^e anniversaire de l'ECDPM

Titre	Prénom	Nom	Organisation	Fonction	Ville	Pays	E-mail
Mr.	Ramamurti	Badrinath	CUTS Geneva Resource Centre	Director	Geneva	Switzerland	rbn@cuts.org
Mr.	Usman Alhaji	Baraya	Embassy of Nigeria	Ambassador	Brussels	Belgium	ambassador@nigeriaibussels.be
Mr.	Achille	Bassilekin	ACP Secretariat	Assistant Secretary General, Sustainable Economic Development and Trade	Brussels	Belgium	bassilekin@acp.int
Mr.	Oladiran	Bello	FRIDE	Researcher	Madrid	Spain	owbello@fride.org
Mr.	Marc	Bichler	MFA Luxembourg	Director General Cooperation	Luxembourg	Luxembourg	marc.bichler@mae.etat.lu
Mr.	San	Bilal	ECDPM	Head of Programme Economic and Trade Cooperation	Brussels	Belgium	sb@ecdpm.org
Mr.	Jean	Bossuyt	ECDPM	Head of Strategy	Brussels	Belgium	jb@ecdpm.org
Mr.	Carlos	Braga	World Bank	Special Representative and Director External Affairs, Europe	Paris	France	Chraga@worldbank.org
Mr.	Ibn	Chambas	ACP Secretariat	Secretary General	Brussels	Belgium	sg@acpsec.org
Mr.	Hongjian	Cui	China Institute of International Studies	Director	Beijing	China	hongjian_cui@hotmail.com
Mr.	Lingston	Cumberbatch	Trade.Com Facility for ACP Countries	Director of the Trade.Com PMU & Chair person of the ECDPM Board	Brussels	Belgium	lingston.cumberbatch@trade.com-acpeu.org
Mr.	Aart	De Geus	OECD	Deputy Secretary General	Issy-les-Moulineaux	France	Aart.DEGEUS@oecd.org

Title	Prénom	Nom	Organisation	Fonction	Ville	Pays	E-mail
Mr.	Manuel	De la Iglesia Caruncho		Free lance		United Kingdom/ Spain	manuelde-la-iglesia-caruncho@yahoo.es
Mr.	Frank	De Wispelaere	Belgian Federal Public Service, Foreign Affairs, Foreign Trade and Development	Head of EU Unit	Brussels	Belgium	frank.dewispelaere@diplobel.fed.be
Ms.	Valentine	Delcoulstal	Permanent Representation of France to the EU	Attaché économique	Brussels	Belgium	valentine.delcoulstal@diplomatie.gouv.fr
Ms.	Amina	Diallo-Djibo	Permanent Mission of African Union	Liaison Officer	Brussels	Belgium	daminig60@yahoo.fr
Ms.	Nolundi	Dikweni	Embassy of South Africa	Minister Plenipotentiary	Brussels	Belgium	dikwenin@dirco.gov.za
Mr.	Paul	Engel	ECDPM	Director	Maastricht	The Netherlands	pe@ecdpm.org
Mr.	Dieter	Frisch		Former Director General for Development at the EC & ECDPM Board member	Brussels	Belgium	Fax: + 32-2-7335514
Mr.	Bruno	Gatta	European Commission DG DEVCO	Relations with the Institutions (UE & ACP)	Brussels	Belgium	bruno.gatta@ec.europa.eu
Amb.	Andebrhan	Giorgis	Revival African Initiative		Waterloo	Belgium	awgiorgis.ra@gmail.com
Amb.	PI	Gomes	Embassy of Guyana	Ambassador & ECDPM Board member	Brussels	Belgium	pigomes@yahoo.com , embassyguyana@skynet.be
Amb.	Sutiawan	Gunessee	Embassy of Mauritius	Ambassador	Brussels	Belgium	ambmaur@skynet.be
Mr.	Paul	Hailston	DFID	Policy Analyst (ACP/EDF)	London	UK	P-Hailston@dfid.gov.uk
Mr.	Michael	Hailu	CTA	Director	Wageningen	The Netherlands	hailu@cta.int
Mr.	Robert	Iroga	ACP Secretariat	Communication Expert	Brussels	Belgium	iroga@acp.int

Title	Prénom	Nom	Organisation	Fonction	Ville	Pays	E-mail
Mr.	David	Jessop	Caribbean Council	Executive Director	London	United Kingdom	david.jessop@caribbean-council.org
Mr.	Theo	Jeurissen	Pension Fund for Metalworking and Mechanical Engineering	Director, Asset Management & ECDPM Board member	Maastricht	The Netherlands	theo@jeurissen.nu
Amb.	Roy Mickey	Joy	Embassy of Vanuatu	Ambassador	Brussels	Belgium	joyroymickey@yahoo.co.uk
Mrs.	Shirley	Joy	Embassy of Vanuatu	Second Secretary	Brussels	Belgium	shirleyjoyoo8@yahoo.com
Mr.	Peter	Katjavivi	Parliament of Namibia	Member of Parliament & ECDPM Board member	Windhoek	Namibia	peterkatjavivi@yahoo.co.uk
Mr.	Paulo	Kautoke	ACP Secretariat	Assistant Secretary General	Brussels	Belgium	ps.kautoke@acp.int
Mrs.	Glenys	Kinnock	Parliament of UK	Member UK House of Lords, former MEP, former UK Minister for Africa, former Co-President of the EU-ACP Joint Parliamentary Assembly & ECDPM Board member	London	United Kingdom	kinnockg@parliament.uk
Mr.	Pieter Jan	Kleiweg	MFA The Netherlands	Head of External Affairs Division European Integration Department	The Hague	The Netherlands	P.J.Kleiweg@minbuza.nl
Mr.	Thom	Kluck	MFA The Netherlands	Deputy Head and Senior Policy Advisor Social Development Dept	The Hague	The Netherlands	thom.kluck@minbuza.nl
Mr.	John	Kotsopoulos	European Policy Centre	External Expert on EU-Africa Relations	Geneva	Switzerland	johnkots@gmail.com
Ms.	Nana Bema	Kumi	Ministry of Foreign Affairs Ghana	Director Legal Bureau & ECDPM Board member	Accra	Ghana	nbkumini2@yahoo.com
Mr.	Geert	Laporte	ECDPM	Deputy Director	Brussels	Belgium	g@ecdpm.org

Title	Prénom	Nom	Organisation	Fonction	Ville	Pays	E-mail
Ms.	Nina	Larsaeus	Permanent Representation of Sweden to the EU	ACP Working Party	Brussels	Belgium	nina.larsaeus@foreign.ministry.se
Mr.	Edwin	Laurent	Commonwealth Secretariat	Head of Trade and Regional Cooperation	London	United Kingdom	e.laurent@commonwealth.int
Ms.	Thea	Lund Christiansen	Permanent Representation of Denmark to the EU	Counsellor	Brussels	Belgium	thechr@um.dk
Mr.	James	Mackie	ECDPM	Head of Programme Development Policy and International Relations	Maastricht	the Netherlands	jm@ecdpm.org
Mr.	Obadiah	Mailafia	ACP Secretariat	Chief of Cabinet	Brussels	Belgium	mailafia@acp.int
Mr.	Vijay	Makhan		Former SG Organisation of African Unity	Saint Pierre	Mauritius	vijay@makhan.info
Mr.	Raj	Makoond	Joint Economic Council Mauritius	Executive Director & ECDPM Board member	Port Louis	Mauritius	jec@intnet.mu
Amb.	Maria de Jesus	Mascarenhas	Embassy of Cape Verde	Ambassador	Brussels	Belgium	emb.caboverde@skynet.be
Mr.	Simon	Maxwell	ODI	Senior Research Associate	Brighton	United Kingdom	sm@simonmaxwell.eu
Mr.	Dirk	Messner	DIE - German Development Institute	Director	Bonn	Germany	dirk.messner@die-gdi.de
Mr.	S.K.	Mohanty	Research & Information System for Developing Countries	Senior Fellow	New Delhi	India	skmohanty7@gmail.com
Ms.	Francoise	Moreau	European Commission, DG Development and Cooperation	Head of Unit	Brussels	Belgium	francoise.moreau@ec.europa.eu

Title	Prénom	Nom	Organisation	Fonction	Ville	Pays	E-mail
Mr.	Timo	Olkkonen	MFA Finland	Director Unit for General Development Policy & Planning	Helsinki	Finland	timo.olkkonen@formin.fi
Mr.	Adebayo	Olukoshi	African Institute for Economic Development and Planning (IDEP) / Africa Governance Institute (AGI)	Director	Dakar	Senegal	adebayo.olukoshi@iag-agi.org
Mr.	Emmanuel	Opoku Awuku	ACP Secretariat	Legal Counsel	Brussels	Belgium	eoawuku@acp.int
Mr.	Zakaria	Ould Amar	ECDPM	Programme Associate	Nouakchott	Mauritania	za@adage.mr / za@ecdpm.org
Ms.	Elisabeth	Pape	European Commission, DG Development and Cooperation	Advisor ACP-EU relations	Brussels	Belgium	Elisabeth.PAPE@ec.europa.eu
Ms.	Liliana	Pasecinik	Organisation internationale de la Francophonie	Adjoint du Représentant de l'OIF auprès de l'UE	Brussels	Belgium	liliana.pasecinik@francophonie.org
Mr.	Roelof	Plijter	European Commission, DG Trade	Adviser on Development and EPAs	Brussels	Belgium	Roelof.Plijter@ec.europa.eu
Ms.	Carolina	Quina	Permanent Representation of Portugal to the EU	Counsellor for Africa and ACP	Brussels	Belgium	cfq@reper-portugal.be
Mr.	Francesco	Rampa	ECDPM	Programme Associate	Milan	Italy	fr@ecdpm.org
Mr.	Irchad	Razaaly	Permanent Representation of France to the EU	CODEV representative	Brussels	Belgium	irchad.razaaly@diplomatie.gouv.fr
Mr.	Marco	Rensma	MEYS Emerging Markets Research	Director	Rotterdam	The Netherlands	mrensma@meys.eu

Title	Prénom	Nom	Organisation	Fonction	Ville	Pays	E-mail
Mr.	Michael	Sanfey	Permanent Representation of Ireland to the EU	ACP & CODEV representative	Brussels	Belgium	michael.sanfey@dfa.ie
Mr.	Michael	Schloms	Permanent Representation of Germany to the EU	Development Policy - ACP Countries	Brussels	Belgium	Michael.Schloms@diplo.de
Mrs.	Vandana	Segobin-Maullo	Embassy of Mauritius	Second Secretary	Brussels	Belgium	ambmaur@skynet.be
Mr.	Pietro	Sicuro	Organisation inter-nationale de la Francophonie	Representant Permanent de l'OIF auprès de l'UE	Brussels	Belgium	pietro.sicuro@francophonie.org
Mr.	Henri-Bernard	Solignac-Lecomte	OECD	Europe Middle-East & Africa / Head of Unit	Paris	France	Henri-Bernard.SOLIGNAC-LECOMTE@oecd.org / hbsl@oecd.org
Mr.	Jaroslav	Strejczek	Permanent Representation of the Republic of Poland to the EU	Deputy Chair of ACP WG	Brussels	Brussels	jaroslav.strejczek@msz.gov.pl
Mr.	Martin	Tavenyika	Embassy of Zimbabwe	First Secretary	Brussels	Belgium	zimbrussels@skynet.be
Ms.	Karin	Ulmer	APRODEV	Policy Officer, Trade & Gender	Brussels	Belgium	k.ulmer@aprodev.net
Mr.	Maarten	van den Berg	The Broker magazine	Senior Editor	Leiden	The Netherlands	maarten@thebrokeronline.eu
Mr.	Robert	van Dijk	Permanent Representation of the Netherlands to the EU	First Secretary	Brussels	Belgium	rh-van.dijk@minbuza.nl
Mr.	Jos	van Gennip	SOCIRES Societas & responsibilitas	President	The Hague	The Netherlands	j.vangennip@socires.nl
Mr.	Guido	van Hecken	European Parliament	Senior Administrator - Committee on Development	Brussels	Belgium	guido.vanhecken@europarl.europa.eu

Title	Prénom	Nom	Organisation	Fonction	Ville	Pays	E-mail
Mr.	Bram	van Ojik	MFA The Netherlands	Director Social Development Dept	The Hague	The Netherlands	bram-van.ojik@minbuza.nl
Mrs.	Maartje	van Putten	European Investment Bank	Senior Advisor to the Complaints Mechanism & ECDPM Board member (former MEP & Worldbank Inspection panel & African Development Bank panel)	Amsterdam	The Netherlands	vputen@xs4all.nl / mvanputten@globalaccountability.com
Mr.	Berend-Jan	van Voorst tot Voorst		Former Governor of the Limburg Province & ECDPM Board member	Maastricht	The Netherlands	bjm.vanvoorsttotvoorst@gmail.com
Mr.	Lennart	Wohlgemuth	Center for African Studies, Göteborgs Universiteit	Guest Professor & ECDPM Board member	Stockholm	Sweden	Lennart.Wohlgemuth@bredband.net



En septembre 2011, la municipalité de Maastricht attribue au bâtiment de l'ECDPM à Maastricht - connu aussi sous le nom de « La Maison au Pélican » - le Prix Victor de Stuers 2011 qui récompense la plus belle rénovation de monument.





MIX
Paper from
responsible sources
FSC® C017488



European Centre for Development
Policy Management

ecdpm

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

ISBN: 978-90-72908-46-9