

# Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE : vers un programme d'action commun ?

Document de travail

Séminaire organisé à l'occasion du 25e anniversaire de l'ECDPM  
Maastricht, 30 juin - 1er juillet 2011

European Centre for Development  
Policy Management

***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

# 1. Introduction

Des changements rapides et fondamentaux se produisent à l'échelle planétaire. Les multiples défis mondiaux et la rapide montée en puissance des acteurs émergents dans l'économie mondiale ont une incidence sur les relations internationales. De nouveaux modes de partenariat Sud-Sud se dessinent, entraînant une remise en cause majeure des stratégies de développement actuelles. En même temps, des changements se produisent aussi dans l'Union européenne (UE) et dans le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'élargissement de l'UE à des pays sans passé colonial, la mise en œuvre du traité de Lisbonne et le développement de plusieurs stratégies régionales ont amené de grandes réorientations au sein de l'UE pour renforcer son rôle d'acteur mondial. Du même coup, des doutes s'expriment de plus en plus sur la pertinence à ce jour du cadre ACP-UE et sur sa capacité à faire face aux nouveaux défis mondiaux. Le Groupe ACP s'est lancé dans un processus de réflexion interne visant à redéfinir sa place et son rôle dans un monde multipolaire et compte tenu de l'UE post-Lisbonne. La question clé pour l'avenir est la suivante : quel type de relations entretiendront les pays ACP et l'UE au-delà de 2020, lorsqu'aura pris fin l'actuel Accord de partenariat de Cotonou ?

Dans ce contexte et à l'occasion de son 25<sup>e</sup> anniversaire, le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) organise le 30 juin et le 1<sup>er</sup> juillet 2011, à Maastricht, un panel de haut niveau et un séminaire international pour analyser l'avenir du partenariat ACP-UE à la lumière de la nouvelle donne mondiale, du rôle et de l'impact croissants des économies émergentes et des processus de changement en cours tant au sein du Groupe ACP que de l'UE. Le panel de haut niveau concentra son attention sur une question principale : vu les changements mondiaux manifestes, les acteurs émergents et l'évolution des relations ACP-UE jusqu'à ce jour, existe-il une voie vers un programme d'action commun, à l'avenir ? Le séminaire international étudiera de manière plus approfondie les divers éléments nécessaires au changement et à l'adaptation, en vue de parvenir à des enseignements spécifiques et à des suggestions :

1. Quels sont les impacts de l'agenda mondial en expansion et des économies émergentes sur la poursuite des relations ACP-UE ?
2. Quels nouveaux intérêts communs peut-on envisager pour assurer un partenariat efficace futur entre l'UE et les pays ACP en tant que groupe et/ou en tant que régions distinctes ?
3. Face à ces changements mondiaux, le Groupe ACP peut-il se réinventer ou se transformer lui-même afin d'assurer son impact dans le nouveau paysage politique mondial ?

Le panel de haut niveau et le séminaire cherchent à produire des enseignements spécifiques sur l'avenir des relations ACP-UE et à établir des scénarios alternatifs pour les relations ACP-UE au-delà de 2020. L'ECDPM espère ainsi contribuer utilement au débat lancé à présent aussi au sein du Groupe ACP et de l'UE. Ce débat se déroulera sous la règle de Chatham House. Les participants sont encouragés à présenter de nouvelles perspectives favorisant l'avancée du processus. Le présent document définit le contexte de ce débat et formule plusieurs questions clés pouvant aider à guider les discussions.

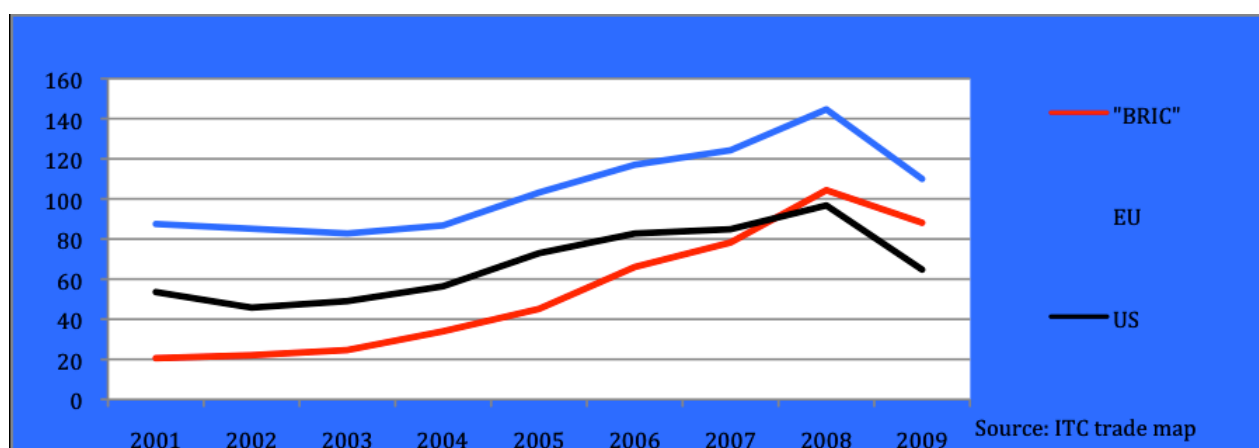
## 2. L'agenda mondial en expansion et les économies émergentes : quel est l'impact sur les relations ACP-UE ?

### Les nouveaux changements mondiaux et les acteurs émergents dans les ACP

Au cours de la dernière décennie, l'agenda mondial en rapide expansion a eu un impact majeur sur les relations ACP-UE. La plupart des débats sur des questions telles que le changement climatique, la migration, la paix et la sécurité, ont tendance à se tenir dans des structures et des institutions internationales hors du cadre ACP-UE. L'intensité croissante de la relation entre des pays ACP individuels et des acteurs émergents tels que la Chine, l'Inde et le Brésil (ainsi que le Venezuela pour les Caraïbes) a également été marquée par un engagement politique croissant et des liens économiques et stratégiques renforcés ayant des répercussions sur le partenariat privilégié ACP-UE. La croissance et le développement économique spectaculaire que connaissent ces acteurs émergents depuis deux décennies sont une source incontestable d'inspiration pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et montrent aux ACP qu'un progrès rapide est possible, non seulement en matière de croissance économique, mais aussi de lutte contre la pauvreté.

La relation entre les pays ACP et ces acteurs émergents n'est pas nouvelle, mais ce qui frappe, c'est l'engagement toujours croissant de ces économies émergentes dans les pays ACP individuels. Cela modifie le paysage du développement, créant de nouvelles opportunités significatives pour les pays ACP en matière de commerce, d'investissement, d'aide au développement et d'assistance technique accrues. 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.

**Figure 1 : Les principaux partenaires commerciaux des pays ACP (en milliards de €)**



En matière d'investissement, les pays ACP ont aussi reçu des entrées croissantes d'IDE en provenance des acteurs émergents. 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 total<sup>1</sup>. Parallèlement au commerce et à l'investissement, le financement du développement issu de grandes économies émergentes a augmenté de manière

<sup>1</sup> 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.

significative au cours de la dernière décennie, même si sa part reste toujours relativement faible par rapport aux pays membres du CAD de l'OCDE.

Cette nouvelle donne mondiale et l'influence économique croissante des acteurs émergents dans les pays ACP renversent les rôles, les acteurs émergents étant de plus en plus considérés par les pays ACP comme une alternative bienvenue à l'UE, qui était traditionnellement le principal donateur et partenaire économique des ACP.

Par ailleurs, la coopération Sud-Sud s'accroît entre les gouvernements africains/ACP en raison d'approches plus pragmatiques, plus pratiques et apparemment inconditionnelles de gestion des affaires dans ces pays. 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 sont aussi positivement associées à un acheminement très rapide et une plus grande efficacité de l'aide. Chacune d'elles est appréciée également pour sa capacité à « parler d'une même voix » et son attitude positive et optimiste face au potentiel de développement africain. Des pays comme la Chine sont considérés comme offrant à l'Afrique des solutions rapides et faciles 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 comme l'UE. Naturellement, ils comparent l'aide axée sur la réalisation de projets des acteurs émergents à la stagnation perçue durant de nombreuses années dans les programmes internationaux de développement.

En conséquence, en Afrique par exemple, il est clair que le partenariat avec la Chine – et de plus en plus celui avec l'Inde et le Brésil – a pénétré dans l'esprit de nombreux Africains, notamment les gouvernements, les communautés économiques régionales (CER), l'Union africaine (UA), le secteur privé et autres acteurs non étatiques (ANE). Cette évolution survient à un moment où l'UE, en tant que partenaire traditionnel, semble avoir perdu de sa crédibilité, en raison surtout 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.

**Citations tirées de la discussion tenue sur le blog *Talking Points* de l'ECDDP sur « Les ACP et l'Europe : Quel avenir pour une relation privilégiée ? »**

« 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. Plus vite le Groupe ACP se rendra compte que le développement ne pourra jamais être réalisé par le biais de l'aide et des préférences, mieux ce sera !! »

*Edmund Paul Kalekyezi, analyste en politique commerciale*

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

*Boodhoo Narainduth, ministre des Affaires étrangères, Maurice*

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

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

« Tant l'UE et que les États ACP ont investi peu d'efforts pratiques pour expliquer la valeur unique de leur partenariat dans un contexte développemental transformé, quelle valeur ajoutée et quels avantages il peut ou non conserver (...) et quel intérêt il peut encore présenter pour les deux parties. »

*Ola Bello, FRIDE*

« De son côté, l'UE doit réfléchir d'urgence sur le rôle des donateurs émergents dans les ACP et sur son avantage comparatif pour le groupe ACP. Les perspectives de cohérence politique pour le développement et de collaboration avec les ACP dans les structures internationales vers des objectifs communs, semblent représenter deux exemples de valeur ajoutée de l'UE. »

*Frank de Wispelaere, ministre belge des Affaires étrangères*

## Quelles seront les répercussions sur le partenariat ACP-UE ?

Ce serait une erreur de conclure de ce qui précède que l'UE ne présente plus aucun intérêt pour les pays ACP. Il est clair que la relation traditionnelle est confrontée aujourd'hui à un contexte international totalement différent qui modifie les relations entre l'Europe, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Cette relation traditionnelle pourrait devenir une relation plus équilibrée entre pairs, au lieu de rester une relation de type « donateur-bénéficiaire ». Ce n'est pas le moment de « continuer comme si de rien n'était ». La question clé est la suivante : Que choisiront finalement les pays ACP pour leur Groupe ACP ? Quelle relation établiront-ils avec l'UE et les puissances émergentes ? En fait, quatre types d'arguments peuvent être avancés pour une approche consciencieuse et équilibrée des discussions en cours.

Premièrement, l'apparition de nouveaux acteurs présente non seulement des opportunités, mais aussi des risques. En effet, certains cercles ACP ont souvent critiqué le fait que l'aide des économies émergentes n'est pas fournie via une agence de coopération, mais par le biais de prêts accordés à des conditions de faveur par le secteur bancaire public. Dans le cas de la Chine, cette approche connue sous le terme de « mode angolais » est essentiellement un instrument de gestion des risques : combiner le développement des infrastructures avec des accords, afin d'accéder aux ressources naturelles comme garantie dans des pays ayant mauvaise réputation en matière de crédit et de stabilité. Ces mêmes antécédents négatifs arrêtent d'autres investisseurs, malgré les ressources naturelles abondantes. Pour cette raison même, de nombreux acteurs non étatiques des ACP ont dénoncé l'impact unilatéral de ces arrangements sur les droits de l'homme, les conditions de travail locales, l'environnement et la gouvernance. La question fondamentale qui peut se poser est de savoir si ces types de mécanisme d'aide font progresser les changements sociaux, économiques et politiques à long terme, ou au contraire perpétuent une situation défavorable à un développement durable à long terme.

Deuxièmement, d'un point de vue purement économique, il reste certaines inquiétudes quant à l'impact développemental à long terme que les investissements des économies émergentes pourraient avoir sur les économies ACP en matière d'endettement et de leur forte orientation sur les matières premières. La plupart des flux commerciaux et d'investissement vers les pays ACP étant dirigés vers le secteur primaire, cela suit la tendance lancée par les grands donateurs traditionnels. En conséquence, il existe un risque réel de voir les pays ACP (notamment africains) rester tributaires du cycle des exportations de matières premières.

Troisièmement, bien que l'UE soit de plus en plus remise en cause dans les pays ACP, elle n'est pas considérée comme étant dépourvue d'intérêt ou comme indésirable. La situation dans les Caraïbes est très éloquente sur ce plan. Pendant très longtemps, les États-Unis y ont été un acteur beaucoup plus important

que l'UE. Toutefois, l'élan politique caractérisant 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, on pourrait soutenir que la poursuite du partenariat ACP-UE, qui dure depuis plus de 35 ans, pourrait continuer à fournir d'importants avantages, à condition que des enseignements soient tirés de cette longue expérience et que les nouvelles réalités soient reconnues et intégrées dans la relation. Si les pays ACP considèrent les acteurs émergents comme une alternative bienvenue à l'UE, cela ne veut pas dire que ceux-ci peuvent remplacer l'UE dans un avenir proche. 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. Les partenaires traditionnels comme 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 globale et équitable, la responsabilité sociale des entreprises, le respect des droits de l'homme et la démocratisation. Le débat sur le partenariat ACP-UE doit ici aussi porter avant tout sur une contribution efficace à des sociétés durables.

### Questions pour poursuivre la réflexion – séance 1 :

1. Quel est l'impact des nouveaux défis mondiaux et du rôle croissant des économies émergentes sur les relations ACP-UE ? Dans quelle mesure la configuration ACP-UE est-elle un cadre approprié pour faire face aux nouveaux défis mondiaux ?
2. Quelles sont les conséquences de la position moins dominante de l'UE en Afrique, aux Caraïbes et dans le Pacifique ?
3. Quels enseignements le Groupe ACP peut-il tirer de sa longue collaboration avec l'UE pour forger son partenariat avec les acteurs émergents ? Quels enseignements peut tirer le partenariat ACP-UE des acteurs émergents ?

### 3. Quels sont les intérêts communs pour un partenariat ACP-UE efficace ?

#### Bref historique du partenariat ACP-UE

Le partenariat ACP-UE a été mis en place en 1975 lors de l'institutionnalisation du Groupe ACP par l'accord de Georgetown et de la signature de la Convention de Lomé I. Les Conventions de Lomé ont été précédées par les Conventions de Yaoundé signées entre l'UE et 18 pays africains. Depuis 2000, le partenariat ACP-UE est régi par l'Accord de partenariat de Cotonou (APC).

Les objectifs communs de cet accord sont l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration graduelle des pays ACP dans l'économie mondiale. Pour sa mise en œuvre, l'Accord de partenariat de Cotonou porte essentiellement sur trois domaines : la coopération au développement, la coopération économique et commerciale et une dimension politique. La coopération ACP-UE est basée sur quatre principes fondamentaux :

- 1) l'égalité entre les partenaires 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 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 un modèle unique de coopération Nord-Sud. Un réexamen approfondi de l'application pratique des principes de cet accord pourrait aider à souligner les enseignements tirés.

#### L'UE et les partenaires ACP en pleine évolution

Les deux parties ont beaucoup changé au cours de ces dernières années. L'Union européenne, surtout, a connu d'importants changements depuis la création du partenariat ACP-UE. Des progrès considérables ont été réalisés en matière d'intégration en particulier, symbolisés par le passage d'une Communauté à une Union. Plusieurs phases successives d'élargissement ont modifié aussi sa nature et son orientation. Les pays d'Europe de l'Est qui ont rejoint l'Union lors des derniers cycles d'adhésion, n'ont pas de tradition de coopération avec la plupart des États ACP. La version la plus récente du traité de l'UE, le traité de Lisbonne, ne fait plus référence aux ACP, une référence qui existait depuis le traité de Maastricht (1992). Dans le domaine des relations extérieures, le traité de Lisbonne cherche à promouvoir une meilleure coordination de l'action extérieure de l'UE et prévoit la création d'un Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dirigé par un haut représentant des Affaires étrangères et de la politique de sécurité. Le SEAE récemment créé n'a pas d'unité 'ACP'. Il 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.

Le Groupe ACP a connu lui aussi des changements : au fil des ans, le nombre de ses membres s'est accru, le Timor-Oriental ayant été le dernier pays à le rejoindre en 2003. Alors qu'il y a eu une plus grande intégration au niveau des sous-régions ACP séparées, le Groupe ACP dans son ensemble n'a pas poursuivi plus avant son intégration, ni établi de relations au-delà de l'UE. Dans le contexte actuel, la durabilité du partenariat ACP-UE est de plus en plus remise en cause. L'environnement politique des trois

domaines prioritaires de l'Accord de Cotonou est en train de changer. Un nombre croissant de cadres alternatifs rivalisent dans une certaine mesure pour répondre aux intérêts communs de l'UE et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Il est clair que le Groupe ACP ne peut plus prétendre fournir le cadre le plus approprié pour traiter des questions de coopération politique et économique.

En effet, certains avanceraient même que, sans le financement issu du Fond européen de développement (FED), la coopération ACP-UE n'aurait ni raison d'être, ni valeur ajoutée, ce qui pourrait entraîner la fin du partenariat. À ce jour, les échanges ACP-UE et les APE sont négociés avec les sous-régions, et le Secrétariat ACP n'est pas mandaté pour parler au nom du groupe. Le dialogue politique qui imprègne l'accord de Cotonou est considéré en général comme étant 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 peu de questions importantes. Les organisations régionales qui ont plus d'autorité politique, de légitimité et de volonté politique, telles que l'UA et la CEDEAO, ont commencé à jouer un rôle plus important dans le dialogue politique. Tout en étant encore confrontée à de nombreux problèmes, la Stratégie commune UE-Afrique a la ferme ambition de fournir un cadre global pour les relations entre l'UE et l'Afrique dans son ensemble.

Dans ce contexte de concurrence croissante avec d'autres cadres politiques comme la Stratégie commune UE-Afrique, il est nécessaire de réexaminer les intérêts communs et de les relier clairement à la valeur ajoutée du cadre ACP-UE. Évidemment, l'Accord de partenariat de Cotonou restera en vigueur et les engagements contractuels seront respectés jusqu'en 2020, mais qu'advient-il ensuite ? Pour que le partenariat soit viable à long terme, il faut une capacité persuasive à anticiper les futurs intérêts communs. Cela exigera un renouveau dans la réflexion, en particulier dans le Groupe ACP qui risque d'être la partie qui perdra le plus si ce partenariat devait disparaître.

**Citations tirées de la discussion tenue sur le blog *Talking Points* de l'ECDDP sur « Les ACP et l'Europe : Quel avenir pour une relation privilégiée ? »**

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

*Klaus Rudischhauser, directeur ACP à la Commission européenne DEVCO*

« 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 [...] L'UE doit aussi préciser ce qu'elle veut tirer de sa relation avec les ACP. Alors que l'UE s'est engagée ces dernières années dans des accords régionaux de partenariat très ambitieux - l'élément essentiel étant la Stratégie commune Afrique-UE - elle continue à avoir recours à des financements issus du cadre de Cotonou pour les soutenir. »

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

« La relation ACP-UE a toujours montré sa capacité à changer, à s'adapter et à innover, et cette capacité lui permettra de rester pertinente et importante au-delà de 2020. Tant qu'il n'y a pas un autre modèle meilleur et politiquement faisable, il ne sert à rien de prévoir la fin d'une relation privilégiée. »

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

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

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



« Si le Groupe ACP n'existait pas, il faudrait l'inventer... le partenariat UE-ACP signifie beaucoup plus que ce que certains considèrent comme une relation postcoloniale. Pour beaucoup de gens, il représente un symbole d'espoir dans un monde divisé. »

*Obadiah Mailafia, chef de cabinet, Secrétariat ACP*

« 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)*

## Trois stratégies distinctes de l'UE pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique – quels sont les intérêts communs ?

Une façon de considérer les futurs intérêts communs et les perspectives d'une politique adéquate et d'un cadre institutionnel pour y répondre, est d'examiner les nouveaux développements qui se sont produits dans les relations de l'UE avec les pays ACP. La seconde révision de l'Accord de Cotonou privilégie l'intégration régionale au sein des ACP et le rôle des acteurs continentaux et sous-régionaux, en particulier en Afrique. Ces dernières années, l'UE a cherché à élaborer des stratégies régionales avec chaque région des ACP. Ces stratégies se trouvent à différents stades de développement et, conformément à la tradition de Cotonou, deux d'entre elles ont évolué dans des stratégies communes. La Stratégie commune Afrique-UE adoptée en 2007 est le nouveau partenariat le plus élaboré, car son ambition est de servir de « cadre global » pour les relations entre les deux continents. La stratégie commune Caraïbes-UE devrait être adoptée en 2011. Une stratégie UE unilatérale pour le Pacifique a été adoptée en 2006, mais ce n'est pas encore une stratégie commune. Ces stratégies distinctes présentent à la fois des risques et des opportunités. Elles pourraient renforcer la relation ACP-UE dans son ensemble, si elles resserraient les relations entre les parties respectives et défendaient mieux les intérêts communs qu'il n'a été possible de réaliser jusqu'ici au niveau ACP-UE. Un effort devra sans doute être fait aussi pour relier ces trois stratégies et voir où elles pourraient se rejoindre dans un programme « tous ACP » avec l'UE.

La plupart des domaines d'intérêt majeur traités dans ces partenariats régionaux semblent toutefois être spécifiques à la région en question et ils sont loin de présenter une dimension « tous ACP ». Les défis de paix et de sécurité en Afrique, par exemple, diffèrent radicalement des défis de criminalité et de 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 donc être considérées comme préparant la voie à trois relations post-2020 gérées séparément.

## Comment identifier de nouveaux intérêts communs ACP-UE ?

Pour que la relation ACP-UE reste pertinente, il ne suffira pas de se reposer sur les lauriers de la relation spéciale d'autrefois. Quels sont les domaines de préoccupation commune et d'intérêt commun aux deux groupes aujourd'hui et dans l'avenir ? L'énergie pourrait être un domaine d'intérêt commun, puisque les préoccupations de l'Europe quant à la dépendance énergétique offrent des possibilités d'investissement dans la production d'énergie renouvelable dans de nombreux pays ACP. Le changement climatique aussi, domaine dans lequel l'UE et les ACP partagent des préoccupations quant à l'adaptation, la mitigation et

l'atténuation des effets (d'une part le besoin d'ouvriers spécialisés en Europe et d'autre part le chômage dans les ACP), pourrait être un domaine d'intérêt commun et d'action commune. C'est dans le domaine de ces défis mondiaux qu'il est possible de sceller des alliances dans des structures internationales, mais la vraie question est de savoir quelle valeur ajoutée et quel avantage comparatif aura le partenariat ACP-UE dans la réponse à certains de ces nouveaux défis.

Pour pouvoir mobiliser les régions et les capitales dans certains de ces nouveaux domaines mondiaux, un leadership politique ACP et un Secrétariat fort disposant de l'autorité et des capacités nécessaires pour obtenir des résultats tangibles dans ces domaines et dans d'autres, sont tout aussi importants. Si l'on met trop l'accent sur l'aide UE seule, il y a peu de chances que cela réussisse.

Il est clair que pour revitaliser les relations UE-ACP, il est nécessaire de leur trouver une nouvelle raison d'être. Ce processus doit être mené non seulement par le Groupe ACP et l'UE, mais aussi par les régions au sein des ACP.

Il faut reconnaître que 106 États différents auront des difficultés à tomber d'accord sur des intérêts communs. C'est un enseignement que l'UE a tiré lorsqu'elle s'est élargie, et l'une des solutions a été alors de travailler avec une « géométrie variable » et des « coalitions de bonnes volontés ». Une certaine flexibilité et une volonté de considérer de nouvelles formes d'accords institutionnels au sein du partenariat global pourront donc être nécessaires pour assurer la survie et le développement ultérieur du partenariat. Les États ACP et les États de l'UE ne devraient donc pas répugner à considérer de tels changements si cela leur permet d'établir un nouveau partenariat plus fort pour la période post-2020.

## Questions pour poursuivre la réflexion - séance 2 :

1. Y a-t-il suffisamment de terrain d'entente entre le Groupe ACP et l'UE pour justifier la continuation du partenariat au-delà de 2020 ? À quoi ressemblerait un avenir commun ?
2. Quels défis communs lient l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique au-delà des défis pouvant être relevés aux niveaux sous-régional et continental ? Quels défis mondiaux le Groupe ACP peut-il mieux aborder que les régions seules ?
3. Les intérêts communs ACP-UE seraient-ils mieux servis sur une base régionale et y a-t-il toujours des possibilités pour une approche globale ACP-UE ?

## 4. Quelle sorte d'ACP dans un monde en mutation ?

### Où va le Groupe ACP ?

L'avenir du Groupe ACP-UE dépendra de sa capacité à changer, à mieux refléter les réalités mondiales et surtout à se présenter comme étant le cadre institutionnel le mieux adapté pour relever les défis mondiaux spécifiques et défendre les intérêts des États ACP dans les structures mondiales. Les signes visibles d'une régression dans l'engagement de l'UE envers le Groupe ACP lancent clairement la balle dans le camp ACP. 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.

Ce chapitre du document de travail présente certains éléments de base sur lesquels pourraient s'appuyer des scénarios pour l'avenir des ACP, et stimulera, nous l'espérons, un débat ouvert sur la question clé de

savoir si l'on peut trouver une raison d'être à un Groupe ACP différent dans un monde en mutation au XXI<sup>e</sup> siècle. Cette analyse n'est pas complète, bien sûr, mais nous espérons que le séminaire contribuera à une analyse plus pointue de scénarios pour l'avenir.

Certaines des options suivantes pourraient contribuer à guider la réflexion.

### 1) Renforcer la coopération intra-ACP

Ce serait un scénario plutôt « minimaliste » dans lequel l'actuel Groupe ACP devrait faire 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 renforcer l'identité du groupe des 79 pays ACP. Des détracteurs pourraient demander pourquoi cette coopération intra-ACP fonctionnerait mieux aujourd'hui et dans l'avenir qu'elle n'a fonctionné au cours des 36 années passées. On pourrait se demander également 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.

### 2) Conserver le modèle de partenariat même si le cadre ACP-UE devait disparaître

Vu que l'Europe s'élargit pour inclure des États membres qui ne partagent pas l'héritage colonial de ses membres plus anciens, et que le Groupe ACP lui-même cherche à s'engager avec de nouveaux partenaires émergents, le cadre ACP-UE pourrait devenir de moins en moins pertinent. Néanmoins, l'UE et le Groupe ACP peuvent tous deux se souvenir de certains résultats remarquables. Les innovations apportées par Lomé I, par exemple, ont secoué à l'époque les bases de la coopération Nord-Sud.

À ce jour, le modèle de partenariat ACP-UE reste toujours un soutien considérable en raison de son modèle de partenariat contractuel assorti d'un dialogue institutionnalisé entre égaux à divers niveaux. Les enseignements tirés au cours de tant d'années de partenariat fondé sur des principes pourraient fournir une base fructueuse pour le développement et la continuation d'un lien fort dans l'avenir. Les récents rapports de la Cour des comptes de l'UE et l'Aid Review britannique étaient également positifs quant à la coopération ACP-UE et à la mise en œuvre du FED. C'est ce qui rend la coopération ACP-UE si spéciale, et ces bases pourraient être renforcées, même comme élément d'un autre type de cadre.

### 3) Diversifier les partenaires au-delà de l'UE

Avec l'émergence de nouveaux acteurs mondiaux, les nouvelles relations de pouvoir au niveau international ont déjà un impact sur les pays ACP.

Pour le Groupe ACP, l'idée de s'engager avec les acteurs émergents n'est pas tout à fait nouvelle. D'un point de vue purement stratégique, cet engagement accroîtrait la pertinence du Groupe ACP, en particulier dans sa relation avec l'UE. Il pourrait transmettre à l'UE le message fort que les pays ACP ne lui sont pas acquis et qu'elle devra travailler davantage pour conserver sa sphère d'influence unique et traditionnelle. Un Groupe ACP cohérent, parvenant à mieux se profiler dans le monde, serait également beaucoup plus intéressant sur le plan diplomatique pour l'UE qui pourrait avoir besoin que son partenaire traditionnel réalise ses ambitions et devienne un acteur mondial plus influent.

Cependant, on peut se demander aussi si le Groupe ACP parviendra à présenter un programme convaincant aux nouvelles puissances émergentes. D'aucuns ont l'impression que, dans sa relation avec l'UE, « le Groupe ACP reste surtout un preneur de prix plutôt qu'un décideur de prix ». Si le Groupe ACP est un preneur de prix avec son ancien partenaire, comment pourrait-il être perçu comme un décideur de prix crédible avec des partenaires émergents ? Reste à savoir si le Groupe ACP pourra formuler un programme allant au-delà de ses relations avec l'UE. En raison de son orientation exclusive vers l'UE pendant plus de 35 ans, le Groupe ACP rencontre aujourd'hui des difficultés à s'engager avec de nouveaux partenaires.

Une autre question concerne la cohérence interne du Groupe ACP au moment de s'engager avec les puissances émergentes. Divers instruments communs, comme le Fonds européen de développement (FED), les préférences commerciales de Lomé, le STABEX et le SYSMIN, et les protocoles relatifs aux marchandises, étaient de forts facteurs de cohésion dans la relation du Groupe ACP avec l'UE. Bon nombre de ces instruments ont disparu au fil des ans et le FED semble lui aussi être remis systématiquement en cause. Si le Groupe ACP rencontre des difficultés à assurer sa cohésion avec son partenaire traditionnel qu'est l'UE, comment parviendra-t-il à maintenir sa cohésion avec de nouveaux partenaires et au sein des structures mondiales où les intérêts peuvent être encore plus divergents ?

Une autre réalité qui fera que les ACP auront du mal à se profiler comme groupe est le fait qu'à la différence des donateurs traditionnels, les acteurs émergents se montrent peu intéressés à s'engager avec de grands groupes de pays. Ils ont tendance à s'engager avec des États ACP individuels et, tout au plus, avec des organisations sous-régionales. Il est clair que les acteurs émergents n'ont pas l'intention spécifique de s'engager avec un groupe perçu comme étant l'héritage colonial de l'UE.

**Citations tirées de la discussion tenue sur le blog Talking Points de l'ECDPM sur « Les ACP et l'Europe : Quel avenir pour une relation privilégiée ? »**

« 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*

« Ce n'est que si le Groupe ACP se forge une forte présence dans les structures mondiales (comme l'OMC) et s'il peut prendre une position unifiée, qu'il aura plus qu'une existence formelle. »

« La principale force est aussi la principale faiblesse : taille et ampleur. »

« Faites moins, choisissez mieux. »

*Chris Stevens, collaborateur de l'ODI*

« Le Groupe ACP n'a pas besoin de se réinventer et de chercher à tout prix une valeur ajoutée, mais il doit accepter qu'il est une relique du passé historique (postcolonial) sans aucune légitimité particulière et qu'il a fait son temps. Les États ACP devraient chercher à intégrer d'autres groupes géographiques plus cohérents et d'autres groupes animés par des préoccupations semblables [...] La manière dont le partenariat est conçu reste un modèle pour l'avenir. »

*Membre anonyme de la délégation de l'Union européenne*

« 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*

« Les ACP doivent décider s'ils veulent rester ensemble. Si c'est le cas, ils doivent le faire clairement savoir au plus haut niveau politique, en particulier à l'UE (il me semble improbable que le Groupe puisse survivre sans un fort lien avec l'UE). »

*Dieter Frisch, ancien directeur général au développement à la Commission européenne*

« Le Groupe ACP est la plus grande organisation gouvernementale transrégionale des pays en développement dans le système international. Il est possible de renforcer cette force numérique 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 [...] Nous croyons que le Groupe ACP peut être un catalyseur pour assurer un système commercial international plus juste et plus équitable, tout en contribuant à une gouvernance économique mondiale plus efficace. »

*Obadiah Mailafia, chef de cabinet, Secrétariat ACP*

« 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*

« Le Groupe ACP pourrait-il jouer un futur rôle d'« entité niche » dégraissée, peut-être sans les membres Caraïbes et Pacifique, et fonctionner comme un organe commercial de l'UA ? »

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

#### 4) Élargir le Groupe ACP

Une adhésion basée sur un même passé colonial n'offre plus une forte raison d'être. Dans quelle mesure un élargissement du Groupe ACP l'aiderait-il à devenir plus pertinent ? Sur la base de quels critères l'élargissement serait-il considéré comme une alternative valable à l'actuelle structure ACP ? Comment cet élargissement influencerait-il l'identité du Groupe ?

Deux options principales peuvent être mises à l'ordre du jour, à savoir :

##### a. Élargir le Groupe ACP pour y inclure les PEV et les PMA

Un Groupe ACP élargi à tous les pays les moins avancés et à toutes les petites économies vulnérables dans le monde pourrait jouer un rôle utile dans le nouveau système mondial de gouvernance et dans les structures multilatérales dans lesquelles ces pays sont dramatiquement sous-représentés (p. ex. G20). Ceci exigerait un réexamen et un amendement de l'accord de Georgetown. Cependant, la faisabilité d'un tel scénario peut sembler douteuse. Dans quelle mesure un Groupe ACP redéfini reproduira-t-il le rôle d'autres groupements similaires comme le G77 aux Nations unies ? En l'absence d'une définition concertée de ce qu'est la vulnérabilité, quels pays devraient être inclus ou exclus du groupe ? Qu'arriverait-il à des pays comme l'Afrique du Sud, un nouveau membre du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) qui n'entre 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 était 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 le groupe ?

## b. Élargir le Groupe ACP pour y inclure toute l'Afrique

Il est évident qu'un 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 pourrait occuper un rôle de premier plan dans les sphères économiques et commerciales. Cette répartition des rôles ne serait pas facile à mettre en œuvre, car formellement l'UA joue aussi un rôle de premier plan 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 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.

## 5) Le Groupe ACP en tant que réseau de connaissances pour l'échange et l'apprentissage

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 ou Organisation internationale de la francophonie. 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 CTA et le CDE ont accumulé une vaste expérience dans cette direction.

Transformer le Secrétariat ACP en une institution de connaissances Sud-Sud avec un mandat spécifique pour échanger des informations et les enseignements tirés des 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. Cependant, on pourrait s'interroger sur la nécessité d'un tel organe si d'autres institutions bien établies remplissent déjà ce rôle. Quelle serait la niche 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 ?

## Conclusion

L'avenir semble incertain pour le Groupe ACP et ses relations avec l'UE en tant que partenaire clé. Cependant, l'Accord de Cotonou ne prend fin que dans neuf ans, ce qui donne un peu de temps au Groupe ACP pour réfléchir à son avenir et aux options qu'il pourrait suivre pour donner un nouveau mandat et davantage de légitimité. Évidemment, les options proposées ici, identifiées sur la base de consultations et du blog de discussion de l'ECDPM, exigeront une analyse beaucoup plus approfondie. Les scénarios pour l'avenir ne doivent pas non plus se limiter aux options proposées ici. Cependant, certains principes clés et conditions pouvant contribuer à guider les discussions sur l'avenir du Groupe ACP sont de plus en plus clairs. Toute transformation du Groupe ACP devra aller au-delà du caractère postcolonial du groupe actuel. Le Groupe devra rompre aussi avec le passé en termes de dépendance donateur-bénéficiaire et se baser sur les principes de vision cohérente, de valeur ajoutée et de spécialisation. Il faudra aussi renforcer les capacités du Secrétariat et des institutions ACP à s'engager pleinement dans ce débat qui devrait déboucher sur l'élaboration d'une nouvelle vision pour les ACP. Enfin et surtout, cela exige une forte volonté politique aux plus hauts niveaux politiques des ACP.

## Questions pour poursuivre la réflexion - Séance 3

1. Quelle identité le Groupe ACP devrait-il adopter et quelle orientation stratégique devrait-il prendre dans un monde multipolaire et dans des structures multilatérales ?
2. Quel sera le caractère spécifique du Groupe ACP et sa valeur ajoutée pour ses régions membres et ses partenariats avec l'UE ? Où le Groupe ACP pourrait-il faire une différence ?
3. Quelles options futures offrent le plus grand potentiel pour un développement durable à long terme dans les pays ACP ?

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

**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

