

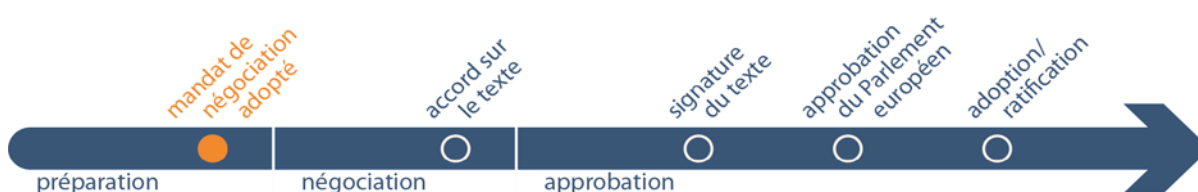
Le futur partenariat de l'Union européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

RÉSUMÉ

L'accord de partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) expire en 2020. Le principal défi pour l'Union européenne est de maintenir ses relations dans la région, tout en restant fidèle aux valeurs promues dans les Traités européens. La renégociation de cet Accord de Cotonou offre l'opportunité de rationaliser les relations entre les pays ACP et l'Union, en tenant compte des objectifs de développement durable des Nations unies, des nouvelles stratégies européennes dans les régions concernées, des nouvelles ambitions des pays ACP et de l'évolution de l'équilibre des pouvoirs au niveau mondial. La question du financement est également sur la table.

Favoriser la prospérité, la stabilité et la démocratie chez les partenaires de l'UE permettrait, selon la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure, de mieux faire face aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés.

La Commission européenne a présenté au Conseil son option privilégiée : un accord-cadre complété par des partenariats spécifiques avec les trois sous-régions. Le groupe ACP a adopté son mandat de négociation en mai 2018. Les négociations formelles devraient commencer à la fin de l'été 2018.



Négociations concernant un nouvel accord de partenariat UE-ACP

Commission responsable :
Rapporteur :
2018/2634 (RSP)

Développement (DEVE)
Linda McAvan (S&D)

Introduction

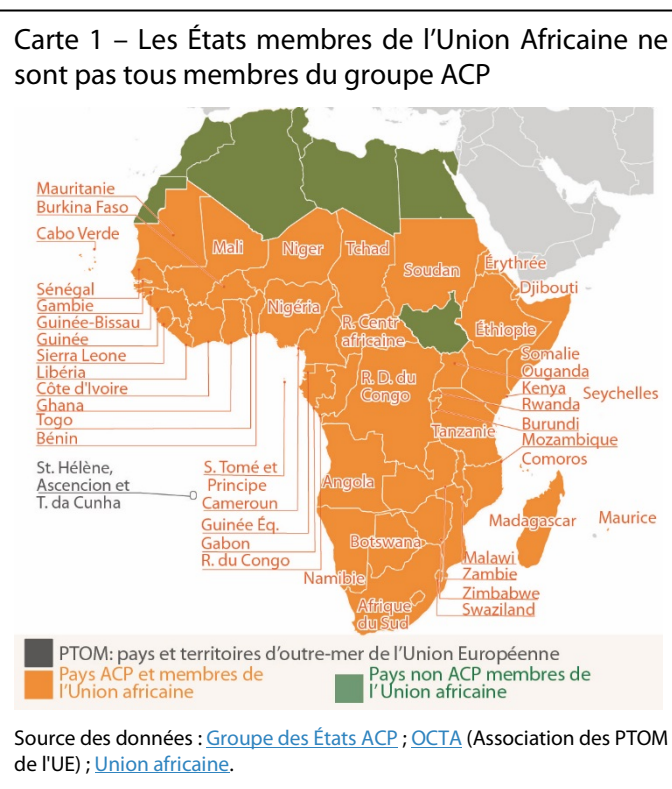
Les relations entre les États membres de l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont gérées dans le cadre de l'Accord de partenariat signé le 23 juin 2000 par les 15 États membres de l'époque et 77 pays ACP ; il a été révisé en 2005 et 2010. Communément appelé « [Accord de Cotonou](#) », le traité lie aujourd'hui les 28 États membres de l'UE – Cotonou faisait partie de l'acquis communautaire intégré par les nouveaux États membres – et 78 pays ACP¹ (voir cartes 1, 2, 3).

L'Accord de Cotonou expirera en février 2020, selon son Article 95. Après cette date, les parties ne seront plus liées par ses dispositions : un nouveau partenariat doit donc être élaboré. Depuis 2000, de nouveaux défis tels que l'augmentation des [flux migratoires](#), le [changement climatique](#) et le [terrorisme](#) ont pris une part importante dans les relations, alors que le traitement commercial préférentiel de l'UE accordé aux pays ACP est devenu caduc.

Situation existante

Le partenariat ACP-UE, qui concerne un cinquième de la population mondiale, est unique à de nombreux égards :

- il est fondé sur un traité entre les 28 États membres de l'UE et 78 pays ACP et est donc juridiquement contraignant;
- il couvre tous les aspects de la relation avec pour principal objectif « la réduction et, [l']éradication de la pauvreté » (Article 1) : coopération au développement, dimension politique et coopération économique et commerciale – la mise en œuvre de ce dernier point étant désormais largement dévolue à des [accords de partenariat économique](#) (voir ci-dessous : « Les accords de partenariat économique : l'accent sur la régionalisation »);
- il se réfère explicitement à « tous les droits de l'homme et libertés fondamentales » et aux principes démocratiques basés sur l'État de droit et prévoit de sanctionner le non-respect de ces principes (Article 9). Le mécanisme de règlement des litiges est plus élaboré et plus contraignant que dans d'autres accords internationaux (Article 96);
- son architecture institutionnelle se compose d'un conseil des ministres, d'un comité des ambassadeurs et d'une [assemblée parlementaire paritaire](#) (APP) (Articles 14 à 17)²;
- il bénéficie d'un financement pluriannuel défini par avance, distinct du budget de l'UE : le [fonds européen de développement](#) (FED). Le FED est alimenté par les contributions directes des États membres de l'UE, à hauteur de 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020 (11e FED). La contribution des États membres au FED n'est pas proportionnelle à leur contribution au budget de l'UE (voir figure 1).



Carte 2 – Les membres CARICOM ou CELAC ne sont pas tous membres du groupe ACP



Cuba est membre du groupe ACP mais n'a pas signé l'Accord de Cotonou. Tous les pays ACP des Caraïbes sont membres de la CELAC (Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes) et de la CARICOM (Communauté des Caraïbes), sauf Cuba et la République dominicaine, membres de CELAC uniquement ; tous les pays et territoires d'outre-mer de l'UE dans les Caraïbes sont associés à la Caricom. Source des données : [Groupe des pays ACP](#) ; [OCTA](#) (Association des PTOM de l'UE) ; [CARICOM](#) ; [EU-CELAC](#).

Un résultat mitigé

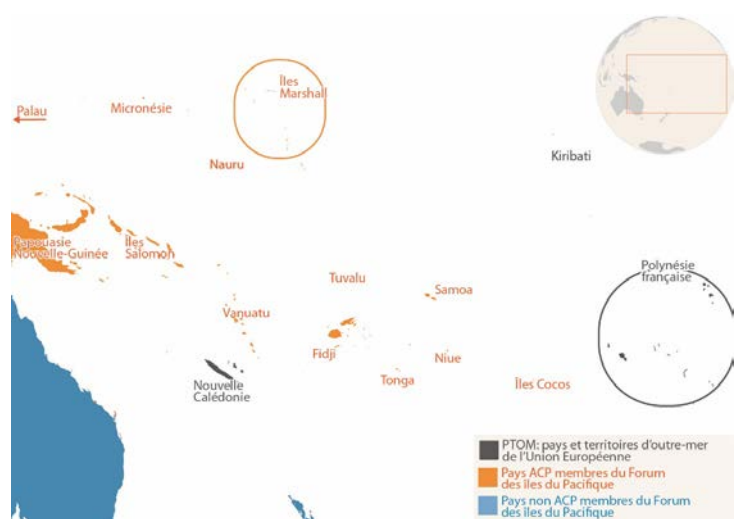
La révision du partenariat a fait l'objet d'une [consultation publique](#) entre octobre et décembre 2015. Sur la base des résultats de cette consultation, d'entretiens ciblés et de contributions des services européens concernés, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont publié une [évaluation](#) en juillet 2016. Selon celle-ci, l'Accord de Cotonou a eu un impact positif sur le commerce et le développement, mais la dimension politique n'a pas été à la hauteur de ses ambitions.

Développement

Selon l'évaluation, le soutien financier au volet « développement » de l'accord a contribué à la réduction de la pauvreté. L'appui budgétaire a eu une incidence positive sur l'accès aux services de base en matière de santé et d'éducation mais leur qualité doit encore s'améliorer. Dans certaines sous-régions africaines, l'évaluation note un déficit de qualité dans le domaine de l'éducation.

L'Accord ACP-UE doit être conforme aux objectifs de développement durable (ODD) adoptés par l'ONU (Article 1 de l'Accord de Cotonou). L'accord actuel a plusieurs [caractéristiques](#) qui reflètent l'esprit des ODD, tels que l'accent mis sur le

Carte 3 – Pacifique : les États membres du Forum des îles du Pacifique ne sont pas tous membres du groupe ACP



La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont des PTOM, membres du Forum des îles du Pacifique. Source des données : [Groupe des pays ACP](#), [Forum des îles du Pacifique](#), [OCTA](#).

développement humain ou la lutte contre le changement climatique. D'autres aspects tels que l'égalité des partenaires ou la participation de la société civile sont présents sur le papier, mais ne sont pas réalisés de manière satisfaisante : en tant que principal bailleur de fonds, l'UE a un plus grand [pouvoir de négociation](#) que les pays ACP sur les objectifs à atteindre et, dans de nombreux pays, la participation des collectivités locales ou des acteurs non étatiques n'est pas effective, en raison de la réticence du gouvernement central, de la faiblesse de l'appareil administratif ou du manque de formation des organisations de la société civile aux négociations sur des dossiers techniques.

Dimension politique

Élément novateur de l'Accord de Cotonou, le [dialogue politique](#) (Articles 8 et 9) se tient sous différentes formes, au niveau national ou régional, afin d'évaluer les priorités des partenaires et d'élaborer les stratégies de coopération. Ce dialogue permet aussi des objectifs en matière de droits de l'homme et de principes démocratiques. L'évaluation conjointe précitée considère que ce dialogue a été utile pour favoriser la compréhension mutuelle et sensibiliser aux questions de sécurité. Toutefois, et toujours selon cette évaluation, il n'aurait pas été utilisé de manière efficace pour promouvoir des intérêts communs dans les enceintes internationales, en dépit de quelques succès, comme les [positions communes](#) pour la mise en œuvre de l'accord mondial sur le climat.

La Commission et le SEAE reconnaissent que le dialogue politique n'a pas réussi à susciter des améliorations en matière de [droits de l'homme](#) et de démocratie dans les pays qui ne partagent pas les mêmes valeurs que l'UE sur une série de points importants, tels que les [droits des personnes LGBTI](#) ou la reconnaissance de la [Cour Pénale Internationale](#) (CPI). Si un gouvernement cesse de respecter les droits de l'homme, les valeurs démocratiques ou l'État de droit, une procédure de consultation est appliquée (Article 96 de l'Accord de Cotonou). Cette procédure a été déclenchée à [quinze reprises environ](#) par l'Union depuis 2000, mais jamais par les pays ACP³. La [recherche](#) tend à montrer un manque de cohérence de l'Union européenne dans l'invocation de l'Article 96 mais les analystes divergent quant aux hypothèses : il se peut que l'UE renonce à déclencher la procédure pour ne pas déstabiliser un partenaire important sur le plan économique ou sécuritaire mais aussi quand la probabilité de parvenir à un résultat positif n'est pas assez forte.

Commerce et économie

La Commission et le SEAE ont constaté que le volet « coopération économique et commerciale » a soutenu l'augmentation des échanges commerciaux et, dans une moindre mesure, les flux commerciaux régionaux, bien qu'il soit difficile de quantifier précisément son incidence. La plupart des personnes et services consultés estiment que les interventions destinées à maintenir la croissance économique et la stabilité d'autres facteurs macroéconomiques ont été utiles et efficaces, notamment grâce au soutien à la gestion des finances publiques. L'évaluation affirme que l'intégration régionale a été favorisée par la négociation d'accords de partenariat économique régionaux (voir ci-dessous).

Perte de cohérence dans le cadre du partenariat

Les accords de partenariat économique : l'accent sur la régionalisation

Dans le cadre du précédent accord (Lomé IV, 1990-1999), les pays ACP bénéficiaient d'un régime tarifaire préférentiel pour leurs échanges avec les États membres de la Communauté européenne. Cette préférence « géographique » était en fait une dérogation à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : selon le principe de la « nation la plus favorisée », le traitement préférentiel accordé aux États ACP aurait dû également bénéficier à d'autres pays ayant un niveau de développement similaire⁴. C'est pourquoi l'Accord de Cotonou a inclus une disposition prévoyant la négociation d'[accords de partenariat économique \(APE\)](#) conformes aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁵. Les accords de partenariat économique sont placés sous l'égide de « Cotonou » : une violation de l'un des « éléments essentiels » des droits de l'homme,

des principes démocratiques et de l'État de droit pourrait entraîner la suspension des préférences commerciales de l'APE pour le pays concerné. Cette référence pourrait cependant soulever des discussions juridiques quant à la validité de telles clauses et du mécanisme de recours [après l'expiration de l'Accord de Cotonou](#) lui-même.

Négoiés à un niveau subrégional (Caraïbes, Pacifique et cinq groupements de pays Africains), les APE ont chacun des clauses commerciales différentes⁶ et ne sont pas tous en vigueur. Plusieurs analystes estiment que l'Accord de Cotonou, en prévoyant ce type d'accords commerciaux différenciés, a jeté les bases de la [fragmentation du partenariat](#) ACP-UE. D'ailleurs, les pays ACP n'ont pas pu tenir leur engagement à [négocier collectivement](#) sur les questions d'intérêt commun liées aux APE. Le groupe ACP n'a pas réussi à conclure d'abord un accord-cadre et la volonté de l'UE de négocier directement avec les sous-entités régionales l'a emporté.

En matière de migration et de sécurité : une situation hétérogène, mieux traitée à d'autres niveaux

Bien que l'Article 13 de l'Accord de Cotonou prévoit une coopération dans le domaine de la migration, l'évaluation conjointe de la Commission et du SEAE fait observer que d'autres initiatives, telles que l'approche globale de l'UE sur la question des migrations et de la mobilité ([GAMM](#)), [l'agenda européen en matière de migration](#) ou le [plan d'action de La Valette entre l'UE et l'Afrique](#) abordent la question migratoire de façon plus complète. L'évaluation considère aussi des initiatives extérieures au cadre UE-ACP comme des enceintes plus appropriées pour s'attaquer aux causes profondes de la migration : il s'agit du dialogue euro-africain sur les migrations et le développement ([processus de Rabat](#)) et de l'initiative sur la route migratoire UE-Corne de l'Afrique ([processus de Khartoum](#)), qui rassemblent des membres de l'UE, des pays africains – y compris d'Afrique du Nord – et des pays tiers.

En matière de sécurité, l'Union européenne est un acteur de premier plan en Afrique, où la violence politique est plus élevée, mais pas dans les Caraïbes ou le Pacifique. Le Fonds européen de développement est utilisé pour financer des projets qui ne concernent manifestement pas les pays des Caraïbes ou du Pacifique, au moyen d'instruments tels que la [« facilité » de paix pour l'Afrique](#) et le [Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique](#). L'approche de l'UE envers les trois sous-régions ACP est donc clairement différenciée.

Objectifs de négociation de l'UE

Commission européenne et SEAE

Sur la base de l'évaluation de l'accord de Cotonou, la Commission européenne et le SEAE ont publié fin 2016 une [communication conjointe](#) esquissant leur vision du futur partenariat. Le scénario envisagé, repris en décembre 2017 dans la [recommandation](#) de décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations, préconise le maintien d'un accord-cadre (« socle commun ») entre l'UE et tous les pays ACP et des « pactes » particuliers avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, respectivement. Les pactes régionaux tiendraient compte des intérêts divergents de chacune des trois composantes et des intérêts stratégiques de l'UE dans chacune d'entre elles. Le « socle » concernerait des questions d'intérêt commun ou pour lesquelles la différenciation géographique n'est pas pertinente, comme le changement climatique, les droits de l'homme, le respect des principes démocratiques et de l'État de droit (voir ci-dessous : « Modifications que l'accord apporterait »).

Contours du nouveau partenariat proposé par la Commission au Conseil

| Socle commun (accord-cadre) | | |
|---|--|--|
| <p>Dispositions générales</p> <p>Priorités partagées⁷ Titre I – Droits de l’homme, libertés fondamentales, démocratie, État de droit et bonne gouvernance * Titre II – Développement économique durable et inclusif ** Titre III – Environnement et changement climatique ** Titre IV – Paix, sécurité et justice * Titre V – Migration et mobilité * Titre VI – Développement humain et dignité **</p> <p>Coopération internationale</p> <p>Cette partie prévoit de « renforcer les mécanismes régissant les réunions ministérielles et les mécanismes de coordination spécifiques au sein des grandes organisations et instances internationales ou d’en créer de nouveaux ». Dans ce cadre, l’association avec d’autres partenaires est envisagée.</p> | | |
| Pactes régionaux (protocoles) | | |
| Pacte UE-Afrique | Pacte UE-Caraïbes | Pacte UE-Pacifique |
| <p>S’appuyant sur la stratégie Afrique-UE, il donne un rôle accru au dialogue avec l’Union africaine et prend en compte les relations avec les pays d’Afrique du Nord.</p> <p>Six domaines prioritaires : paix et stabilité ; démocratie et bonne gouvernance ; développement économique durable et inclusif ; développement humain ; gestion des migrations et mobilité ; lutte contre le changement climatique.</p> | <p>Remplace la stratégie Caraïbes-UE et prend en compte les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d’outre-mer (PTOM). La situation d’Haïti, unique « pays moins avancé » de la région, est mise en exergue.</p> <p>Quatre domaines prioritaires : la durabilité environnementale et la gestion des catastrophes ; l’économie liée à la mer (croissance bleue), à l’énergie et au tourisme ; la lutte contre la criminalité (y compris financière) ; l’égalité hommes-femmes.</p> | <p>Il systématise les relations existantes et prend lui aussi en compte les pays et territoires d’outre-mer (PTOM) de la région.</p> <p>Quatre domaines prioritaires : gestion durable des ressources (dont la gouvernance des océans) et gestion des catastrophes ; économie liée à la mer (pêche, croissance bleue), à l’énergie et au tourisme ; droits de l’homme, prévention des conflits, mesures concernant les paradis fiscaux ; développement humain et cohésion sociale.</p> |
| Coopération diversifiée | | |
| <p>L’UE s’engage « à apporter un volume adéquat d’aide au développement à ceux qui en ont le plus besoin et à renforcer son efficacité ».</p> <p>Les pays ACP devraient « mobiliser leurs ressources publiques et privées nationales et (...) lancer des réformes de leurs politiques fiscales, y compris en luttant contre les flux financiers illicites ».</p> | | |
| Cadre institutionnel | | |
| <p>« Les États sont les premiers interlocuteurs de l’UE [mais devraient] mieux associer les parlements nationaux et les pouvoirs publics locaux. »</p> <p>L’UE propose de « renforcer le rôle des organisations régionales et continentales [et] le rôle de la société civile ainsi que du secteur privé ».</p> <p>La gestion de chaque pacte régional serait confiée à un conseil régional avec « un rôle de premier plan » pour les organisations régionales. Chaque pacte sera assorti d’un volet parlementaire.</p> <p>La gestion du socle commun serait confiée à « un conseil UE-ACP » assisté d’un comité de gestion ; le secrétariat du groupe ACP et l’assemblée parlementaire paritaire ne sont pas explicitement cités. La concertation parlementaire au niveau ACP consisterait en un regroupement « le cas échéant » des réunions parlementaires régionales.</p> | | |

Source des informations et des citations : [COM\(2017\) 763 final](#).

La Commission et le SEAE exposent qu'il est de l'intérêt de l'UE de favoriser la stabilité, la résilience et la prospérité de ses partenaires afin d'éviter les « retombées négatives sur la sécurité et sur la prospérité économique de l'UE et de ses citoyens » et de répondre aux causes profondes de la migration irrégulière et forcée. Les objectifs de l'UE se regroupent en six priorités :

1. la promotion de sociétés pacifiques et démocratiques ;
2. la croissance durable et inclusive et des emplois décents ;
3. la gestion de la migration et de la mobilité, afin de les « transformer en perspectives » ;
4. la promotion du développement humain et de la dignité ;
5. la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique ;
6. la défense des intérêts communs dans les forums mondiaux.

États membres de l'UE

La coopération au développement est une [compétence partagée](#) entre l'UE et ses États membres. Pour les 13 États membres qui ont adhéré à l'UE après 2000, les discussions sur l'après-Cotonou sont la première occasion d'avoir leur mot à dire sur l'avenir des relations ACP-UE. Or, ces nouveaux membres n'ont pas de relations aussi fortes avec l'une de ces régions que les 15 États membres qui ont ratifié l'accord en 2000 et dont dix avaient eu des colonies dans les actuels pays ACP. Le [retrait du Royaume-Uni](#) de l'Union pourrait également avoir une incidence sur l'équilibre des pouvoirs et le niveau de financement, étant donné que de nombreux pays ACP ont des liens étroits avec le Royaume-Uni, en particulier au plan commercial.

Les États membres ont approuvé le principe d'un partenariat juridiquement contraignant et exhaustif dans sa portée. L'élargissement du partenariat, au-delà des ACP, à l'Amérique latine ou l'Afrique du nord, semble également acquis mais il reste à en définir les modalités pratiques. Le principal point de désaccord entre les membres concerne la politique migratoire. Les débats sur ce sujet ont [retardé l'adoption](#) du mandat de négociation, dont la teneur définitive n'a pas été communiquée par le Conseil (au 28 juin 2018). Les États membres sont également divisés sur l'incorporation du Fonds européen de développement au budget de l'UE, étant donné que cette « budgétisation » aurait une incidence financière différente sur eux ; cet aspect du partenariat n'entre pas dans le cadre officiel de la négociation du nouvel accord mais il sera certainement abordé lors des discussions (voir ci-dessous : « Processus de négociation »).

Groupe des pays ACP

La montée en puissance de la situation économique et politique des pays du Sud, en particulier de la Chine et de ses partenaires du BRICS⁸, a modifié les équilibres de la [coopération au développement](#). L'UE a perdu une partie de son influence car les pays ACP peuvent à présent se tourner vers des bailleurs de fonds moins exigeants en termes de droits de l'homme et de gouvernance démocratique – notamment la Chine. Néanmoins, des études de cas amènent à nuancer ce lien de causalité : d'une part, la stratégie d'[intérêts partagés](#) des bailleurs émergents n'est pas toujours gagnante ; d'autre part, la résistance aux réformes démocratiques n'est [pas forcément influencée](#) par la disponibilité d'autres sources d'aide. Elle peut être dictée par la volonté de régimes autocratiques de se maintenir et donc de ne pas laisser émerger des processus démocratiques. Les pays ACP restent attachés au partenariat avec l'Union européenne et au Fonds européen de développement, car ce dernier leur permet de bénéficier de ressources affectées prévisibles et pluriannuelles.

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE

Dans sa [résolution de décembre 2015 sur les quarante ans de partenariat](#), puis dans une [déclaration de 2016](#), l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE a salué le cadre ACP-UE comme un outil essentiel pour la compréhension mutuelle, tout en appelant à son adaptation aux ODD. L'Assemblée parlementaire paritaire (APP) a défendu les caractéristiques spécifiques du Fonds européen de développement : coopération dans la rédaction de documents de programmation et de prévisibilité

des ressources, mais a aussi rappelé la nécessité de trouver d'autres sources de financement, notamment de la part du secteur privé, ou grâce à une meilleure gestion des ressources publiques. L'APP souhaite que les parlements nationaux et la société civile soit mieux impliqués lors de la préparation du futur partenariat, et lorsqu'il sera en place. L'Assemblée « entend jouer un rôle central dans le partenariat ACP-UE après 2020 » et « déplore » que la Commission et le SEAE ne l'aient pas mentionnée dans leur communication de novembre 2016.

Position du Parlement européen

Le Parlement suit de près l'évolution de la [coopération ACP-UE](#) par l'intermédiaire de sa commission du développement. Il joue également un rôle essentiel dans le cadre institutionnel de l'accord, par l'intermédiaire de ses 78 membres qui participent à l'Assemblée parlementaire paritaire, aux côtés de 78 parlementaires des pays ACP. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 a modifié les règles du processus de négociation : le Parlement européen aura un [rôle plus important](#) dans l'élaboration du prochain partenariat ACP-UE, puisque son approbation sera requise avant la conclusion d'une (ou plusieurs) nouvelle(s) convention(s). En matière financière cependant, la compétence de contrôle du Parlement sur le partenariat reste limitée, puisque le Fonds européen de développement ne fait pas partie du budget de l'UE.

En juin 2018, le Parlement a voté sur un rapport présenté par sa commission du développement (DEVE). En accord avec ses [positions antérieures](#), le Parlement a approuvé les principaux aspects de la proposition de la Commission et fait les [recommandations](#) suivantes :

- le partenariat devrait être axé sur le programme 2030 des Nations unies et sur la lutte contre la pauvreté. Il devrait insister sur le soutien au développement agricole durable face aux changements climatiques;
- le chapitre sur les droits de l'homme devrait lister explicitement les discriminations à combattre (sexuelles, ethniques, religieuses, ...) et mentionner les droits en matière de sexualité et de reproduction;
- le dialogue politique devrait être renforcé et disposer d'un solide mécanisme de suivi;
- les points sur la gestion de la migration légale devrait être plus « ambitieux » afin de compenser la place importante consacrée à la lutte contre la migration illégale;
- l'Assemblée parlementaire paritaire devrait être renforcée, plus représentative des diversités d'opinion et « étroitement associée à la mise en œuvre de l'accord » ; les pactes régionaux devraient prévoir des réunions annuelles entre députés européens et députés des pays concernés, avec un rôle fort du Parlement panafricain dans le pacte UE-Afrique;
- les parlements nationaux, les autorités locales, la société civile et le secteur privé devraient être mieux associées à la programmation, au suivi et à l'évaluation des priorités du partenariat.

Dans une résolution d'[octobre 2016](#), le Parlement avait également demandé que :

- les accords de partenariat économique soient pleinement intégrés dans le nouveau partenariat et fassent l'objet d'un contrôle en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et des normes sociales et environnementales.
- le Fonds européen de développement soit être inclus dans le budget de l'UE. Le Parlement demandait aussi que la « facilité » de soutien à la paix pour l'Afrique soit financée en dehors du FED et que les nouveaux projets liés à la migration ne pèsent pas sur le financement du développement.

Préparation de l'accord

Du côté de l'Union européenne

Inscrite dans le programme de travail annuel de la Commission depuis 2015, la révision du partenariat a fait l'objet en novembre 2016 d'une [proposition conjointe](#) de la Commission et du SEAE, basée sur leur évaluation de juillet 2016 (voir ci-dessus : « Situation existante »).

La Commission européenne et le SEAE proposent un nouveau partenariat fondé sur un accord-cadre (« socle commun ») et trois pactes régionaux, afin de tenir compte des nouveaux intérêts stratégiques de l'UE et de l'évolution différenciée des trois composantes du groupe ACP (voir tableau ci-dessous). L'hypothèse d'un accord unique pour tous les ACP et celle de l'absence d'accord-cadre ont été éliminées dans l'[étude d'impact](#)⁹ accompagnant la proposition. Les pays ACP avaient été au préalable informés de cette approche par l'intermédiaire des « [facilitateurs de haut niveau](#) » nommés par le Commissaire européen au développement.

Du côté du groupe des pays ACP

Dans une réflexion commencée dès la réunion de Sipopo (Guinée équatoriale, 2012), les chefs d'État ou de gouvernement des pays ACP se sont engagés à rester [unis en tant que groupe](#) et à développer les relations sud-sud. Les chefs d'État ou de gouvernement ACP souhaitent renforcer l'[autonomie financière](#) du groupe ACP grâce à la création d'un fonds de dotation et d'autres formes de financement du développement.

Le groupe ACP a adopté son [mandat de négociation](#) en mai 2018. Le groupe a exprimé son attachement à un financement dédié, bénéficiant de dotations pluriannuelles – c'est-à-dire un mécanisme similaire au FED tel qu'il existe. Sur de nombreux points, le mandat de négociation du groupe ACP converge avec les propositions de la Commission européenne. Il contraste cependant nettement avec ce dernier sur deux aspects :

- sur la forme, il n'évoque pas le montage « accord-cadre » assortis de trois pactes régionaux mais un accord unique¹⁰ comportant trois piliers : i) le commerce, l'investissement et les services ; ii) la coopération au développement, la science et la technologie, la recherche et l'innovation ; iii) le dialogue politique et la défense des droits ;
- sur le fond, en ce qui concerne la gestion des migrations, le mandat de négociation du groupe ACP souhaite une meilleure prise en compte des migrations intra-ACP et une inscription dans le futur accord du caractère volontaire des retours vers le pays d'origine et de l'interdiction d'utiliser l'aide au développement comme moyen de négocier des contrôles aux frontières¹¹.

Processus de négociation

Le Conseil des affaires étrangères a examiné la recommandation de la Commission lors de sa [réunion du 22 janvier 2018](#) et a approuvé le principe d'un socle commun combiné à trois pactes régionaux. Il a adopté le mandat de négociation de la Commission [le 22 juin 2018](#) et rappelé qu'il est prévu que les négociations débutent en août 2018. Le mandat de négociation n'a pas été rendu public (au 28 juin 2018) ; il est probable qu'il diffère de la proposition de la Commission notamment sur les points concernant la migration, un compromis ayant sans doute dû intégrer les [positions très divergentes](#) des États membres à ce sujet.

Le scénario envisagé par la Commission européenne (voir ci-dessus « Préparation de l'accord »), qui reconnaît la différenciation régionale tout en s'efforçant de conserver un cadre juridiquement contraignant pour l'ensemble des partenaires, pourrait impliquer des négociations complexes à plusieurs niveaux. La renégociation de partenariats régionaux distincts devrait permettre d'affiner leur mise en cohérence avec les stratégies ou les partenariats mis en place postérieurement à l'Accord de Cotonou. Ces partenariats, qui recouvrent les relations ACP-UE, au moins d'un point de vue géographique (voir cartes 1, 2 et 3 ci-dessus), pourraient être un cadre approprié pour discuter des futurs pactes régionaux. La stratégie commune Afrique-UE, notamment, a fait ses preuves en tant que plateforme de dialogue politique dans les domaines de la sécurité, de la migration et du développement durable. Cependant, ces stratégies incluent des pays qui ne sont pas membres du groupe ACP : leur place dans les négociations et les futurs pactes reste à définir ; la Commission européenne propose de mieux prendre en compte les pays d'Afrique du nord, les pays et territoires d'outre-mer et les régions ultra périphériques, mais ne précise pas de cadre juridique particulier.

Le [rôle respectif des institutions existantes](#), qu'il s'agisse des institutions conjointes UE-ACP, de celles du groupe ACP, ou des institutions régionales telles que l'Union Africaine, reste à préciser. Dans leur communication de novembre 2016, la Commission et le SEAE décrivent le cadre institutionnel conjoint ACP-UE comme « utile pour partager les expériences », mais « trop lourd et trop contraignant »¹² et la recommandation au Conseil (COM(2017) 763 final) favorise clairement la prise de décision et mise en œuvre au niveau régional. Le groupe ACP pourrait être réticent à déléguer des pouvoirs aux autorités régionales africaines, des Caraïbes ou du Pacifique ; ces autorités ne seraient pas non plus nécessairement disposées à rejoindre des instances de coordination « ACP ». D'ores et déjà, l'[Union africaine](#) a fait savoir qu'elle souhaitait que le pacte avec l'Afrique soit « séparé du contexte de l'ACP ».

Enfin, bien qu'il ne fasse pas partie du cadre des négociations sur le futur partenariat, l'avenir du Fonds européen de développement, dont la 11e instance prend fin en 2020 en même temps que l'Accord de Cotonou, est également sur la table. Les discussions sur les formes de sa reconduction, sa place particulière par rapport aux instruments de financement de la politique extérieure intégrés au budget de l'UE et les moyens de contrôle contribueront aussi à dessiner les formes du nouveau partenariat¹³. De façon significative, la proposition de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 « envisage » l'intégration du FED dans le budget européen¹⁴.

Modifications que l'accord apporterait

Les négociations entre les partenaires n'ayant pas formellement débuté, les considérations ci-dessus restent spéculatives¹⁵.

Opinions des parties intéressées¹⁶

Les contributions à la [consultation publique de 2015](#) fournissent un aperçu de la diversité des positions adoptées par les organisations de la société civile. La plupart des contributeurs étaient en faveur d'un partenariat renouvelé mais plus équilibré, avec une plus grande implication des pays ACP et une meilleure participation de la société civile. Plusieurs contributeurs ont regretté l'accent mis sur les questions de sécurité au détriment du développement social et humain.

Un [consortium d'organisations non gouvernementales](#) (ONG) se consacrant au développement a insisté sur la nécessité d'introduire dans le socle commun des références claires à d'autres engagements internationaux, notamment les ODD. Les éléments essentiels concernant les droits de l'homme, la prévention des conflits et la lutte contre le changement climatique devraient être explicites, et les mécanismes de responsabilité clairement exposés, s'appliquant aussi aux accords de partenariat économiques. Les organisations réclament également des dispositions précises et contraignantes concernant la participation de la société civile, les positions de principe de l'Accord de Cotonou sur ce sujet n'ayant pas eu de résultat probant. En ce qui concerne les partenariats régionaux, les ONG approuvent leurs grandes lignes mais s'inquiètent des positions trop prescriptives de la Commission européenne sur leur contenu, alors que celui-ci devrait être défini par tous les partenaires concernés au cours des négociations.

La confédération européenne des syndicats et la confédération syndicale internationale ont publié une [position commune](#) : elles souhaitent que le nouveau partenariat promeuve le travail décent, la liberté d'association et la réduction des inégalités salariales. Pour ces confédérations, ces principes devraient être au centre des chapitres sur le commerce et l'investissement. Les confédérations appellent à la renégociation des accords de partenariat économique, notamment pour y introduire des dispositions contraignantes sur le droit du travail, fondées sur la ratification et la mise en place effective des [conventions](#) de l'Organisation internationale du travail.

ANALYSE COMPLÉMENTAIRE DU PARLEMENT EUROPÉEN

D'Alfonso A., [Fonds européen de développement : Faut-il inclure la coopération au développement commune dans le budget de l'Union?](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2014.

Kononenko V., [A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific](#), Initial appraisal of an impact assessment, EPRS, Parlement européen, avril 2018.

Pichon E., [ACP-EU relations after 2020: The end of an era](#), EPRS, Parlement européen, décembre 2016. *Le présent document reprend en français et met à jour plusieurs éléments de ce briefing.*

D'autres documents publiés par les services du Parlement sur [les relations ACP-UE](#) et sur les [accords de partenariat économique](#) sont disponibles sur <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

AUTRES SOURCES

[Avenir des relations ACP-UE au-delà de 2020](#), Observatoire législatif (CEIL), Parlement européen.

Legislative train schedule : [Post-Cotonou: towards a renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific](#), EPRS, Parlement européen, mise à jour mensuelle (chronologie et principaux documents officiels).

[Chronologie : étapes en vue d'un nouveau partenariat UE-ACP après 2020](#), principaux documents du Conseil, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure.

[African common position for negotiations of a new cooperation agreement with the European Union](#), African Union Executive Council, 27 March 2018.

[ACP negotiating mandate for a post-Cotonou partnership agreement with the European Union](#) adopted on 30 May 2018 by the 107th Session of the ACP Council of Ministers, held in Lomé, Togo.

NOTES

- ¹ Cuba, bien que membre du groupe des pays ACP, n'a pas signé l'accord ; le Timor oriental a accédé au groupe ACP et au partenariat après son indépendance en 2002 ; la procédure d'accession du Soudan du sud au groupe ACP, entamée en 2012, n'est pas finalisée.
- ² L'accord prévoit également un comité ministériel commercial, un comité de coopération pour le financement du développement et deux institutions techniques : le centre technique de coopération agricole et rurale et le centre pour le développement de l'entreprise ([ce dernier n'existe plus](#)).
- ³ L'Article 9 de l'Accord de Cotonou mentionne pourtant que « Les principes qui sous-tendent les éléments essentiels et fondamentaux définis dans le présent article s'appliquent de façon égale aux États ACP, d'une part, et à l'Union européenne et ses États membres, d'autre part ».
- ⁴ 'The fundamental problem of Lome preferences for the ACP (African, Caribbean and Pacific) countries is that being non-reciprocal, they are not covered by Article XXIV of the GATT, while being available only to the ACP countries and not to all developing countries, they are discriminatory and not covered by Part IV of the GATT or the Enabling Clause of 1979. The current Convention [Lomé IV] is covered by a waiver from Article I(1) and the EU will seek to obtain a further waiver when the Lome IV expires on 29th February 2000.', McQueen M., [Intereconomics \(1999\), Vol. 34/5, p.223](#).
- ⁵ Le délai pour le remplacement du régime commercial de Cotonou/Lomé par les accords de partenariat économique (APE) a été fixé pour 2007 par une [décision de l'OMC](#) du 14 novembre 2001. Après 2007, les pays qui avaient conclu un APE pouvaient bénéficier de conditions préférentielles, même s'ils ne l'avaient pas ratifié ([Règlement \(CE\) n° 1528/2007 du Conseil](#)). Ce traitement préférentiel [a cessé](#) en octobre 2014.
- ⁶ Voir les [études](#) respectives du Service de recherche du Parlement européen sur les accords de partenariat économiques.
- ⁷ Selon la Commission européenne dans l'exposé des motifs de la [recommandation de décision du Conseil](#), les Titres I, IV et V, identifiés par * dans le tableau, « s'appuient sur l'[Accord de Cotonou]. Plus précisément, la partie consacrée à la migration [...] appelle les pays partenaires à instaurer des mécanismes plus efficaces pour les politiques de retour et de réadmission » — Les Titres II, III et VI, identifiés par **, « introduisent quelques changements substantiels par rapport à l'[Accord de Cotonou], les parties sont fortement résolues à prendre des mesures concrètes pour atteindre les ODD voire, lorsque faire se peut, les dépasser. Les investissements étrangers directs et le développement du secteur privé sont fortement mis en exergue, le but étant de créer de nouvelles perspectives économiques ainsi que des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour tous ».

- ⁸ BRICS : le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud. Pour de plus amples informations, voir : D'Ambrogio E., [BRICS – a bloc or a bubble?](#), EPRS, European Parliament, décembre 2014.
- ⁹ Pour une analyse détaillée de cette étude d'impact, voir Kononenko V., [A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific](#), Initial appraisal of an impact assessment, EPRS, European Parliament, avril 2018.
- ¹⁰ [Mandat de négociation du groupe ACP](#) (en anglais), mai 2018, parties II et III.
- ¹¹ [Ibid.](#), points 156 à 159.
- ¹² « Le système actuel reposant sur des institutions communes s'est avéré utile pour l'échange d'expériences, mais il est aujourd'hui dépassé étant donné qu'il est trop lourd et trop contraignant », [JOIN\(2016\) 52 final](#), point 4.5.
- ¹³ Sur les discussions relatives au Fonds européen de développement, voir : D'Alfonso A., [Fonds européen de développement : Faut-il inclure la coopération au développement commune dans le budget de l'Union?](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2014, et plus récemment [External Evaluation of the 11th European Development Fund \(EDF\)](#), Commission européenne, juin 2017 et [The next Multiannual Financial Framework \(MFF\) and the Unity of EU budget](#), Parlement européen, novembre 2017.
- ¹⁴ « The main changes envisaged under the next MFF [...] are: 1. Merging several external instruments into a broad instrument [...]; 2. Integrating the current extra-budgetary EDF into the EU budget, including the EDF's ACP investment facility », voir l'[Impact assessment SWD \(2018\) 337 final](#).
- ¹⁵ Ce briefing sera révisé au fur et à mesure de la progression des négociations.
- ¹⁶ Cette section a pour but de donner une idée du débat sur les questions entourant le dossier législatif et ne peut pas fournir un compte rendu exhaustif de tous les différents points de vue exprimés. Des informations complémentaires peuvent être trouvées dans les publications énumérés sous la rubrique 'Analyse complémentaire du Parlement européen'.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2018.

eprs@ep.europa.eu (contact)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)



Première édition. Les Briefings « Accords internationaux en marche » sont actualisés à des étapes clés de la procédure de ratification.