

# Le futur partenariat de l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (« post-Cotonou »)

## RÉSUMÉ

L'accord de partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) expire en février 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, de la redéfinition des 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 bonne gouvernance dans les États ACP permettrait, selon les services de l'UE, de mieux faire face aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés.

Le groupe ACP a adopté son mandat de négociation en mai 2018. L'Union européenne a adopté le sien en juin 2018 et propose un socle commun complété par des protocoles spécifiques avec les trois sous-régions. Les négociations ont débuté en septembre 2018.



## Négociations concernant un nouvel accord de partenariat UE-ACP

*Commission responsable :* Développement (DEVE)

*Rapporteur :* À nommer

## 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 ACP](#)<sup>1</sup>. L'Accord de Cotonou expirera le 29 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.

La montée en puissance économique et politique des pays à revenu intermédiaire, en particulier de la Chine, a modifié les équilibres de la [coopération au développement](#). Selon certains analystes, l'UE a perdu une partie de son influence car les pays d'[Afrique](#), des [Caraïbes](#) et du [Pacifique](#) peuvent se tourner vers des bailleurs de fonds moins exigeants en termes de droits de l'homme et de gouvernance démocratique<sup>2</sup>. Néanmoins, les pays ACP restent attachés au partenariat avec l'UE et au Fonds européen de développement (FED) car ce dernier leur permet de bénéficier de ressources affectées prévisibles et pluriannuelles.

## 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, à terme, [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 encadré ci-dessous);
- 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);
- 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 (11<sup>e</sup> FED). La contribution des États membres au FED n'est pas proportionnelle à leur contribution au budget de l'UE.

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 européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ont publié une [évaluation conjointe](#) en juillet 2016. Les principales conclusions<sup>3</sup> de cette évaluation sont les suivantes:

- 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.

- Le [dialogue politique](#) (Articles 8 et 9) qui se tient sous différentes formes, au niveau national ou régional, afin d'évaluer les priorités des partenaires et d'élaborer les stratégies de coopération, 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 toujours réussi à susciter des améliorations en matière de [droits de l'homme](#) et de démocratie.
- Le volet « coopération économique et commerciale » a soutenu l'augmentation des échanges commerciaux bien qu'il soit difficile de quantifier précisément son incidence. L'évaluation affirme que l'intégration régionale a été favorisée par la négociation d'accords de partenariat économique régionaux (voir encadré ci-dessous).

#### 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 similaire. 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).

Négociés à un niveau subrégional (Caraïbes, Pacifique et cinq groupements de pays Africains), les APE ont chacun des clauses commerciales différentes<sup>4</sup> 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.

La Commission économique pour l'Afrique des Nations-Unies estime que les APE africains pourraient avoir des conséquences négatives sur le [commerce intra-africain](#). Celles-ci pourraient cependant être atténuées par la mise en œuvre de [l'accord sur une zone de libre-échange africaine](#), signé par 44 pays en mars 2018. Dans sa déclaration sur l'état de l'Union en 2018, le président de la Commission européenne a souhaité « faire évoluer les [APE] vers un accord de [libre-échange de continent à continent](#). »

- Bien que l'Article 13 de l'Accord de Cotonou prévoie une coopération dans le domaine de la migration, l'évaluation conjointe fait observer que d'autres initiatives, dépassant le cadre ACP-UE<sup>5</sup>, constituent des enceintes plus appropriées pour s'attaquer aux causes profondes de la migration.
- L'approche de l'UE envers les trois sous-régions ACP est clairement différenciée. Par exemple :
  - en matière de sécurité, l'UE est un acteur de premier plan en Afrique, où la violence politique est plus élevée, mais pas dans les Caraïbes ou le Pacifique. Le FED 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](#) »
  - l'Afrique bénéficie aussi du [Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique](#) créé en 2015 pour répondre à la crise migratoire.

# Objectifs de négociation de l'Union européenne

## 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 un accord général (« socle commun ») entre l'UE et tous les pays ACP, assorti à des protocoles particuliers avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, respectivement. Les protocoles 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.

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 et Conseil de l'UE

La coopération au développement est une [compétence partagée](#) entre l'Union européenne 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, dont dix avaient eu des colonies dans les actuels pays ACP. Le futur [retrait du Royaume-Uni](#) de l'Union (« Brexit») 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. Le mandat de l'UE propose l'élargissement du partenariat au-delà des ACP, à l'Amérique latine ou l'Afrique du nord, mais il resterait 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. Les États membres sont également [divisés](#) sur l'incorporation du Fonds européen de développement au budget de l'UE, notamment parce 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 »).

## Position du Parlement européen

Le Parlement suit de près l'évolution de la [coopération ACP-UE](#) par l'intermédiaire de sa commission au développement (DEVE). Il joue également un rôle essentiel dans le cadre institutionnel de l'accord, par l'intermédiaire des 78 députés européens 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 des textes matérialisant le nouveau partenariat.

Le 14 juin 2018, le Parlement a adopté une [résolution](#) sur les négociations à venir concernant un nouvel accord de partenariat entre l'UE et les pays ACP. En accord avec ses positions antérieures, le Parlement a approuvé les principaux aspects de la proposition de la Commission, notamment le caractère juridiquement contraignant du socle commun et des protocoles régionaux. Le Parlement a adopté 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 devraient être plus « ambitieux » afin de compenser la place importante consacrée à la lutte contre la migration illégale;
- Les parlements nationaux, les autorités locales, la société civile et le secteur privé devraient être mieux associés à la programmation, au suivi et à l'évaluation des priorités du partenariat.
- La dimension parlementaire devrait être renforcée. L'Assemblée parlementaire paritaire devrait être « étroitement associée à la mise en œuvre de l'accord » et les protocoles régionaux devraient prévoir des réunions annuelles entre députés européens et députés des pays concernés, avec un rôle fort du Parlement panafricain dans le protocole UE-Afrique;

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 inclus dans le budget de l'UE. Le Parlement souhaitait 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 [communication 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 ont proposé un nouveau partenariat fondé sur un « socle commun » et trois protocoles 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'[étude d'impact](#) accompagnant la communication conjointe a écarté l'hypothèse d'un accord unique et ainsi que celle de l'absence d'un socle commun. 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.

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 protocoles régionaux. Il a adopté ses [directives de négociation](#) le 21 juin 2018.

**Tableau 1 – Contours du nouveau partenariat proposé par l'Union européenne**

Nature et portée
<p><b>Principaux objectifs</b></p> <p>« bâtir des États et des sociétés pacifiques et résilients »;</p> <p>« soutenir le développement du secteur privé » et « approfondir l'intégration régionale »;</p> <p>soutenir un « développement à faible émission de gaz à effet de serre »; « éradiquer la pauvreté »;</p> <p>« lutter efficacement contre le terrorisme »;</p> <p>« tirer parti des avantages d'une migration bien gérée »; « endiguer la migration irrégulière »;</p> <p>respecter « en tous points » les accords internationaux sur les droits de l'homme, les libertés fondamentales et les principes démocratiques »;</p> <p>favoriser « la prise de positions communes sur la scène internationale »</p> <p><b>Forme proposée</b></p> <p>« un socle commun et trois partenariats régionaux »</p> <p>« L'accord sera ouvert aux pays tiers » et « tiendra compte des préoccupations particulières des régions ultrapériphériques de l'UE et des pays et territoires d'outre-mer. »</p> <p>« L'accord s'appuiera sur les valeurs et principes fondamentaux de l'accord de partenariat de Cotonou [...] et les renforcera. »</p> <p><b>Architecture institutionnelle</b></p> <p>« adaptée, efficace, plus légère et souple »;</p> <p>« répartition plus claire des tâches entre les acteurs nationaux, régionaux et sous-régionaux. »;</p> <p>« le rôle des parlements, des autorités locales, de la société civile et du secteur privé » sera renforcé.</p>
Socle commun
<p><b>Dispositions communes</b></p> <p>Les dispositions communes (« partie intégrante des priorités de chaque partenariat régional ») reprennent les objectifs exposés ci-dessus. Ces objectifs seront « étayés par un système juridiquement contraignant » et feront l'objet d'un « dialogue politique régulier ».</p> <p><b>Priorités stratégiques</b></p> <p>Titre I – Droits de l'homme, libertés fondamentales, démocratie, État de droit et bonne gouvernance;</p> <p>Titre II – Développement humain et dignité (services sociaux, égalité des genres, sécurité alimentaire, résilience, coopération scientifique et culturelle);</p> <p>Titre III – Développement économique durable et inclusif (notamment développement des investissements privés);</p> <p>Titre IV – Durabilité environnementale, changement climatique et gestion durable des ressources naturelles;</p> <p>Titre V – Paix, sécurité et justice (coopération intégrée contre les causes et les effets - coopération avec la Cour pénale internationale);</p> <p>Titre VI – Migration et mobilité (coopération « pour endiguer les flux de migration irrégulière » et adoption de « politiques d'intégration efficaces »).</p> <p><b>Coopération internationale</b></p> <p>Cette partie prévoit de « d'utiliser ou de mettre en place les mécanismes de coordination appropriés afin de coopérer au mieux dans le cadre des Nations unies, de l'Organisation mondiale du commerce et d'autres instances internationales ». Dans ce cadre, l'association avec d'autres partenaires est envisagée.</p>
Partenariats régionaux (protocoles)



UE - Afrique	UE - Caraïbes	UE - Pacifique
<p>S'appuyant sur <a href="#">la stratégie Afrique-UE</a>, il donne un rôle accru au dialogue avec l'Union africaine et prend en compte les relations avec les pays d'Afrique du Nord, les régions ultrapériphériques de l'UE (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).</p> <p>Domaines prioritaires: la paix et la stabilité; les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance; le développement humain; le développement économique durable et inclusif; la mobilité et les migrations; l'action pour le climat et la gestion durable des ressources et de l'urbanisation.</p>	<p>Remplace la <a href="#">stratégie Caraïbes-UE</a> et prend en compte les RUP et les PTOM (ces derniers pouvant se voir accorder un rôle d'observateur dans ce partenariat). La situation d'Haïti, unique « pays moins avancé » de la région, est mise en exergue.</p> <p>Domaines prioritaires: les actions pour le climat et la biodiversité, la prévention des catastrophes naturelles et l'atténuation de leurs effets; la lutte contre la criminalité (y compris financière); la bonne gouvernance et la cohésion sociale.</p>	<p>Il systématise les <a href="#">relations existantes</a> et prend lui aussi en compte les PTOM de la région, qui pourront se voir accorder un rôle d'observateur dans ce partenariat.</p> <p>Domaines prioritaires: les actions pour le climat et la biodiversité; l'économie durable liée à la mer (pêche, aquaculture), à l'énergie et au commerce; la sûreté maritime; les mesures concernant les paradis fiscaux; l'égalité entre les hommes et les femmes, le développement humain et la cohésion sociale.</p>
<b>Coopération diversifiée</b>		
<p>L'accord encouragera la mobilisation « des moyens financiers et d'autres moyens de mise en œuvre provenant de toutes les sources disponibles (publiques/privées, nationales/internationales) » et veillera à l'efficacité de l'aide au développement.</p> <p>L'UE s'engagera à « concentrer son aide financière là où le besoin s'en fait le plus sentir et où elle est susceptible d'avoir le plus d'effet, en particulier dans les PMA et les pays en situation de fragilité et de conflit. »</p> <p>Les pays ACP devront s'engager à « augmenter l'efficacité et l'efficacé de leurs dépenses publiques [et à] améliorer la perception des recettes », à lutter contre la corruption, la fraude, l'évasion fiscales et les flux financiers illicites, « y compris dans les paradis fiscaux ».</p>		
<b>Cadre institutionnel</b>		
<p>La gestion de chaque <b>partenariat régional</b> sera confiée à un conseil ministériel régional. Les orientations stratégiques seront déterminées par des sommets des chefs d'État ou de gouvernement. Chaque partenariat sera assorti d'un volet parlementaire et de mécanismes de dialogue avec les pouvoirs locaux, la société civile et le secteur privé. Les organisations régionales auront un « rôle de premier plan » dans la gouvernance des partenariats.</p> <p>La gestion du <b>socle commun</b> sera confiée à « un conseil ministériel UE-ACP » qui se réunirait « en principe tous les trois ans »; le secrétariat du groupe ACP et l'assemblée parlementaire paritaire ne sont pas explicitement cités.</p> <p>Un mécanisme de <b>règlement des différends</b> sera prévu.</p> <p>Des <b>pays tiers</b> pourront adhérer à l'accord; pour le partenariat UE-Afrique, les pays d'Afrique du Nord (non-ACP) pourront être associés aux décisions.</p>		

Source des informations et des citations: Conseil de l'Union Européenne, [directives de négociation](#).

## Du côté du groupe des pays ACP

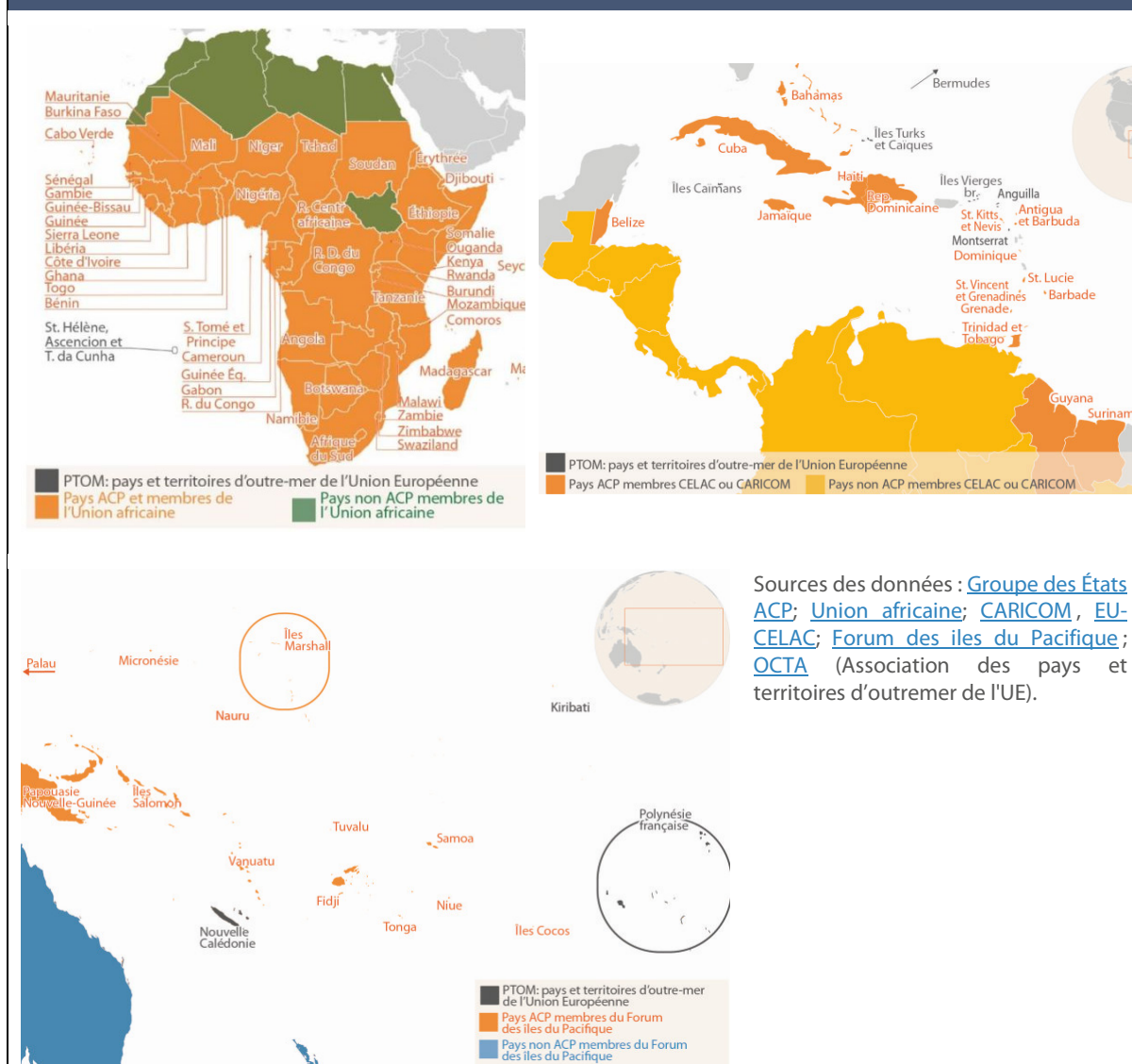
Dans une réflexion commencée dès la réunion de Sipopo (Guinée équatoriale, 2012), les chefs d'État ou de gouvernement des pays ACP se sont engagés à rester [unis en tant que groupe](#) et à développer les relations sud-sud. Les chefs d'État ou de gouvernement ACP souhaitent renforcer l'[autonomie financière](#) 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 ne propose pas un « accord-cadre » assortis de protocoles régionaux mais un **accord unique**<sup>6</sup> 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 l'interdiction d'utiliser l'aide au développement comme moyen de négocier des contrôles aux frontières<sup>7</sup>.

Cartes – L'appartenance au groupe ACP ne recoupe pas l'appartenance à d'autres groupes régionaux



## Processus de négociation

Les négociations sont menées par [Robert Dussey](#), ministre des Affaires étrangères, de la Coopération et de l'Intégration africaine du Togo, pour le groupe ACP, et par [Neven Mimica](#),



Commissaire européen à la Coopération internationale et au Développement, pour l'UE. Elles ont été officiellement ouvertes le [28 septembre 2018](#).

Plusieurs sessions de négociations « techniques » ont eu lieu. Les détails sur les points d'accord et les écueils des négociations ne sont pas publics, mais les négociateurs en chef ont communiqué sur les résultats entérinés au niveau politique les [14 décembre 2018](#), [4 avril](#) et [23 mai 2019](#).

- Un premier cycle de négociations ouvert en octobre 2018 a permis de s'accorder sur la méthodologie des négociations, le statut du futur accord et sa structure générale: le principe d'un socle commun et de protocoles régionaux a été retenu par les deux parties.
- Un deuxième cycle de négociations techniques s'est ouvert le 25 janvier 2019: il porte sur le contenu du socle commun et sur certaines des priorités stratégiques. Les négociations au niveau des trois composantes régionales ont été officiellement lancées le 4 avril 2019. Des dialogues de haut niveau entre les négociateurs de l'UE et, respectivement, du [Pacifique](#) (le 26 février 2019), des [Caraïbes](#) (le 15 avril 2019), et d'Afrique (le 3 mai 2019) ont préalablement permis de discuter des possibles priorités de chaque protocole régional.

La négociation d'accords régionaux distincts devrait permettre d'affiner leur cohérence avec les stratégies mises en place postérieurement à l'Accord de Cotonou (UE-Afrique, UE-Caraïbes, partenariat UE-Pacifique). Ces stratégies auraient pu être un cadre approprié pour discuter des futurs protocoles 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 et qui ne sont pas directement associés aux négociations en cours. Bien que l'UE ait proposé de mieux prendre en compte les relations avec les pays d'Afrique du nord, les pays et territoires d'outre-mer et les régions ultra périphériques, dans le cadre du futur partenariat ACP-UE, les organisations qui les représentent (voir cartes) n'ont qu'un rôle de support technique et d'observateur dans les négociations en cours.

Les négociations devraient se poursuivre au moins jusqu'en octobre 2019. Les négociateurs ont aussi envisagé qu'un nouvel accord ne soit pas prêt avant l'expiration de l'accord de Cotonou fin février 2020, et ont prévu des [dispositions transitoires](#) pour prolonger ce dernier. La cérémonie de [signature](#) du nouvel accord se déroulera à Samoa.

## Modifications que l'accord apporterait

À ce stade des négociations, la forme que pourrait prendre le nouveau partenariat n'est pas encore fixée. Les considérations ci-dessous restent spéculatives<sup>8</sup>.

En ce qui concerne la définition des **valeurs communes**, certains pays ACP pourraient être réticents à ce que l'accord « socle » mentionne la reconnaissance du rôle de la [Cour Pénale Internationale](#) ou des [droits des personnes LGBTI](#) – sur ce dernier point, des [divergences de vue](#) existent aussi parmi les États membres de l'UE.

**La question de la migration** est [clairement renforcée](#) dans la proposition actuelle de l'Union européenne. Le mandat de négociation rappelle que le futur accord devra « tenir compte » des engagements internationaux en matière de protection des réfugiés, et que les parties « s'engageront à adopter des politiques d'intégration efficaces » envers les migrants en situation régulière. En ce qui concerne la migration irrégulière, l'UE souhaite renforcer la coopération dans la gestion des frontières et la lutte contre le trafic de migrants et introduire des dispositions plus contraignantes pour le respect de « l'obligation juridique » de réadmission des migrants en situation irrégulière. Le mandat de négociation du groupe ACP, au contraire, propose que les « processus de retour et de réadmission dans les pays d'origine soient engagés sur une base volontaire ».

Le négociateur en chef des ACP a rappelé que la [question migratoire](#) ne devrait pas éluder les autres sujets de discussions, tels que le développement industriel des pays ACP.

Les deux mandats de négociation indiquent explicitement que le futur accord ACP-UE doit permettre d'atteindre les **objectifs de développement durable (ODD)** adoptés par l'ONU. Il s'agira de conserver les [caractéristiques](#) de l'accord actuel qui reflètent déjà l'esprit des ODD, tels que l'accent mis sur le développement humain ou la lutte contre le changement climatique. D'autres aspects doivent être améliorés. En tant que principal bailleur de fonds, l'UE a un plus grand [pouvoir de négociation](#) que les pays ACP sur les priorités de l'accord de Cotonou à mettre en œuvre. Dans l'esprit de [l'objectif 17](#), un meilleur équilibre devra être trouvé entre les partenaires – notamment par la recherche de financement propre pour les ACP. Le même objectif appelle à une participation accrue de la société civile et des collectivités locales. Pour rendre cette participation plus effective, il faudra, dans de nombreux pays, vaincre la réticence du gouvernement central, pallier la faiblesse de l'appareil administratif, ou mieux former les organisations de la société civile aux négociations sur des dossiers techniques.

Le **rôle respectif des institutions** existantes [reste à préciser](#), qu'il s'agisse des institutions conjointes UE-ACP, de celles du groupe ACP, ou des institutions régionales telles que l'Union Africaine. 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 » et le mandat de négociation du Conseil favorise clairement la prise de décision et la 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 ». L'[Union africaine](#) a fait savoir qu'elle souhaitait que l'accord avec l'Afrique soit « séparé du contexte de l'ACP ». La Commission européenne a suggéré que les relations de l'UE avec les pays ACP et les différentes organisations régionales dont ils sont membres se basent sur les « principes de [subsidiarité et de complémentarité](#) ». Ces tierces parties pourraient bénéficier d'un statut d'observateur dans les instances du nouveau partenariat.

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 partenariat<sup>9</sup>. De façon significative, la proposition de la Commission européenne pour [le cadre financier pluriannuel 2021-2027](#) envisage l'intégration du FED dans le budget général de l'UE, avec des dérogations à la règle de l'annualité budgétaire, reflétant ainsi l'une des particularités du FED qui permet de reconduire les sommes non dépensées d'une année sur l'autre, au lieu de les reverser au budget général. Le groupe ACP et [certains Etats membres de l'UE](#) ont cependant exprimé des réticences quant à ce modèle, qui présenterait selon eux le risque de « désanctuariser » les fonds prévus pour les ACP.

## Opinions des parties intéressées<sup>10</sup>

### L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE

Dans sa [résolution de décembre 2015](#) sur les quarante ans de partenariat, puis dans des déclarations en [2016](#) et [2018](#), l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (APP) a salué le cadre ACP-UE comme un outil essentiel pour la compréhension mutuelle, tout en appelant à son adaptation aux ODD. L'APP approuve la différenciation régionale et le traitement de l'Afrique comme « une seule entité » proposés par l'UE. L'Assemblée défend les caractéristiques spécifiques du Fonds européen de développement – coopération dans la rédaction de documents de programmation et prévisibilité des ressources – mais rappelle aussi l'impératif d'une meilleure gestion des ressources publiques et la nécessité de trouver d'autres sources de financement, notamment de la part du secteur privé.

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.

## Société civile

Concord, 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.

BusinessEurope, qui regroupe des [associations d'entreprises et d'employeurs européens](#), a jugé l'actuel accord de Cotonou inapte à assurer le développement économique des pays ACP et à renforcer la présence des entreprises européennes sur ces marchés. L'association souhaite une [plus grande implication du secteur privé](#) dans le futur partenariat et une utilisation plus accrue des fonds européens pour des aides directes au secteur privé plutôt qu'au soutien budgétaire.

## ANALYSE COMPLEMENTAIRE DU PARLEMENT EUROPEEN

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.

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.

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

[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.

Conseil de l'Union européenne, [Directives de négociation en vue d'un accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les pays du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part](#), 21 juin 2018.

[Mandat de négociation ACP sur un accord de partenariat post-Cotonou avec l'Union européenne](#), adopté le 30 mai 2018 par la 107e session du Conseil des ministres ACP tenue à Lomé (Togo).

## NOTES

- <sup>1</sup> Voir cartes. 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. Deux membres du groupe ACP ne sont pas liés par l'accord de Cotonou: Cuba, qui n'a pas signé l'accord et le [Soudan](#), qui n'a pas ratifié la révision de 2010. Les deux pays participent toutefois aux négociations pour le futur accord.
- <sup>2</sup> Des études de cas amènent à nuancer cette analyse: voir notamment A. Were, [Debt trap? Chinese loans and Africa's development options](#), SAIIA, 2019 et notes [dans la deuxième édition de ce briefing](#).
- <sup>3</sup> Voir un résumé plus détaillé dans la [première édition de ce briefing](#) ou l'évaluation elle-même ([Joint staff working document – Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement](#), 15 juillet 2016).
- <sup>4</sup> Voir les [études](#) du Service de recherche du Parlement européen sur les différents accords de partenariat économiques.
- <sup>5</sup> 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](#). Consultations politiques et coordination des stratégies ont lieu dans le cadre du dialogue euro-africain sur les migrations et le développement ([processus de Rabat](#)) et de l'initiative sur la route migratoire Corne de l'Afrique-UE ([processus de Khartoum](#)), qui rassemblent des États membre de l'UE, des pays africains – y compris d'Afrique du Nord – et des pays tiers.
- <sup>6</sup> [Mandat de négociation du groupe ACP](#), mai 2018, parties II et III.
- <sup>7</sup> [Ibid.](#), points 156 à 159.
- <sup>8</sup> Ce briefing est révisé au fur et à mesure de la progression des négociations.
- <sup>9</sup> Sur les discussions relatives au Fonds européen de développement, voir: A. D'Alfonso, [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.
- <sup>10</sup> Cette section a pour but de donner une idée du débat sur les questions liées aux négociations 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-RESPONSABILITE 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, 2019.

[epers@ep.europa.eu](mailto:epers@ep.europa.eu) (contact)

[www.epers.ep.parl.union.eu](http://www.epers.ep.parl.union.eu) (intranet)

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (internet)

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



Troisième édition. Les Briefings 'Accords internationaux en marche' sont actualisés à des étapes clés de la procédure de ratification.

Pour voir les versions précédentes de ce briefing, voir [PE 630.280](#), novembre 2018.