

QUEL FUTUR POUR L'ACCORD de Cotonou ?



Doriane Henry de Frahan¹

Mars 2017

¹ Volontaire au Secteur politique d'Entraide et Fraternité

Avec le soutien de



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES
CULTURE.BE



Pour que la Terre tourne plus JUSTE !

Conclu pour une période de 20 ans, l'accord de Cotonou qui régit les relations entre l'Union Européenne et 79 Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) arrive à échéance le 29 février 2020. Afin de préparer «l'après Cotonou», de vastes consultations et réflexions sont engagées au sein de l'Union européenne, des Etats ACP, mais également au sein d'organisations et groupes indépendants et ce, dans le but d'examiner les différents scénarios possibles pour le futur. Bien qu'aucune position de négociation n'ait été adoptée officiellement, des éléments sur lesquels cette position pourrait s'orienter existent déjà dans certains documents officiels telles que la Déclaration de Sipopo, adoptée en 2012 lors du sommet des chefs d'Etats des pays ACP, ou la Déclaration des coprésidents de l'Assemblée paritaire ACP-UE.

Cette analyse présente cet accord de façon synthétique et s'interroge sur l'avenir de celui-ci compte tenu des changements mondiaux économiques, géopolitiques, sociaux et environnementaux de ces deux dernières décennies.

► Retour sur l'accord de Cotonou

La relation de coopération entre l'Union Européenne et les pays d'Afrique subsaharienne, Caraïbes et Pacifique (groupes de pays non encore nommé «groupe ACP») prend forme dans la signature du traité de Rome en 1957. Celui-ci exprime la solidarité de l'Europe avec les colonies, pays et territoires d'outre-mer.² Les conventions de Yaoundé (1963-1969) ont d'abord concrétisé les principes d'aide contenus dans le traité où le mot d'ordre était «la coopération économique». Ensuite, les conventions de Lomé (1975, 1979, 1984, 1990, 1995) ont introduit une approche de la coopération au développement, fondé sur un partenariat équitable. C'est dans cet esprit de coopération au développement que l'accord de Cotonou a été établi en 2000 avec pour principaux objectifs la réduction, à terme l'éradication, de la pauvreté et l'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale, tout en respectant les objectifs de développement durable.³

Trois piliers participent à la réalisation et l'accomplissement de ces objectifs principaux.

• Premier pilier: la coopération au développement

La coopération au développement constitue le premier pilier de l'accord de Cotonou, celle-ci repose principalement sur le Fonds Européen de Développement. Ce fonds permet de financer divers Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) ou Régionaux (PIR) que les Etats ACP ont définis en concertation avec les organisations de la société civile de leurs pays respectifs.⁴ Le budget du FED pour la période 2014-2020 est de 30,506 milliards d'euros.⁵

² Gillet Pierre (2012). « La SAGA des A.P.E. (Accords de Partenariat Economique) », Publication d'Entraide & Fraternité, [En ligne: <https://www.entraide.be/IMG/pdf/sagaape.pdf>]

³ EUROPA (2005). « Accord de Cotonou », Development and relations with African, Caribbean and Pacific States, [En ligne: http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_fr.htm]

⁴ CNCD (2009). « Quel avenir pour les accords de Cotonou ? Quelle coopération entre l'Europe et le Sud ? », Les cahiers de la coopération internationale, n°11, pp.7 [En ligne: http://www.cncd.be/IMG/pdf/V5_CA-HIER_11.pdf]

⁵ Union Européenne (n.d). « Fond Européen de Développement », [En ligne: http://fr.welcomeurope.com/subventions-europennes/fed-fonds-europ-d-veloppement-350+250.html#tab=onglet_details]

Cet instrument financier - créé en 1957 - vise une amélioration, au sens le plus large, de la gouvernance et des conditions de vie des populations dans le cadre des Objectifs du Développement Durable. En effet à l'article 1, relatif aux «objectifs du partenariat», alinéa 2: «le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale».⁶

Avant l'accord de Cotonou, différents accords, tels que ceux de Lomé, avaient été signés entre les pays ACP et l'UE et fixaient les principes et objectifs de la coopération entre les deux parties. Cependant, certaines lacunes ont poussé les parties à revoir leur angle d'attaque.

En apportant une aide efficace, l'UE a plusieurs intérêts, notamment d'un point de vue économique et commercial. L'enrichissement des populations dans le Sud, permettrait aux entreprises européennes d'exporter davantage sur les marchés du Sud et d'y trouver des consommateurs plus riches. Ensuite, le fait de favoriser la stabilité politique des régions du Sud contribue à asseoir un équilibre général dans les régions et permet, par exemple, d'avoir un effet sur les migrations illégales vers l'Europe.

• Deuxième pilier: le dialogue politique

Le dialogue politique constitue le second pilier de la coopération ACP-EU, il a été façonné par différents accords de 1957 à aujourd'hui. L'article 8 de l'accord le définit: «Les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels. Ce dialogue a pour objectif d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle ainsi que de faciliter la définition de priorités et de

principes communs, en particulier en reconnaissant les liens existant entre les différents aspects des relations nouées entre les parties et entre les divers domaines de la coopération prévus par le présent accord.»⁷ Le partenariat entre les deux parties repose sur ce dialogue politique solide.

Lors de l'élaboration du partenariat, une attention particulière était de promouvoir la participation plus étroite de la société civile, du secteur privé et des acteurs économiques et sociaux, comme facteur inhérent à la consolidation des démocraties et fondation d'un dialogue participatif.⁸

Toutefois, bien que l'accord de Cotonou reconnaisse le rôle essentiel des organisations de la **société civile** dans le partenariat entre les deux parties (article 6 de l'accord de Cotonou), il n'existe pas de mécanismes clairs pour la participation des OSC. Ces dernières doivent agir comme «prestataires de services, comme acteurs de la gouvernance, ... participer au dialogue politique à tous les différents niveaux de partenariat, notamment dans le domaine du développement et de la coopération commerciale».⁹ Malgré que l'article 8 de l'accord de Cotonou et que les lignes directrices du Conseil des ministres et de l'Assemblée paritaire ACP-EU imposent des contacts et consultations régulières avec les OSC afin de recueillir leur avis sur la réalisation des objectifs de l'accord, on observe que les OSC ne sont pas toujours impliquées dans les processus de négocia-

⁶ Union Européenne (n.d). «L'accord de Cotonou et le cadre financier pluriannuel 2014-2020», Union Européenne, pp.19 [En ligne: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_fr.pdf]

⁷ Ibidem, pp. 29

⁸ Karlshausen Gérard (2015). «Cotonou: Stop ou encore ? Les enjeux des futures relations UE-ACP», Publication d'Entraide & Fraternité, pp.4 [En ligne: https://www.entraide.be/IMG/pdf/cotonou_stop_ou_encore.pdf]

⁹ Concord. (2016). «Vers un nouveau partenariat entre l'UE et les pays ACP après 2020.», pp.4 [En ligne: <https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/11/Avril2016-position-de-CONCORD-sur-les-relations-ACP-UE-apr%C3%A8s-2020.pdf?69b36f>]

tion et de planification, c'est-à-dire « lors de la conception des stratégies de mise en œuvre et des mécanismes de gouvernance et de responsabilité, de l'examen et de la négociation des budgets, de l'élaboration de nouvelles politiques ou la révision de politiques existantes, et de la création d'actes législatifs, d'instruments et de programmes »¹⁰. La participation de la société civile est ponctuelle et celle-ci jouerait davantage un rôle d'observateur. En effet, dans certains pays, le rôle des OSC se réduit à une simple consultation sur des décisions qui semblent déjà prises entre la Commission Européenne et les Etats ACP.¹¹

Un des aspects fondamentaux de ce dialogue politique est la **notion de conditionnalité**, cet aspect découle de la convention de Lomé. L'accord de Cotonou est un accord juridiquement contraignant, des sanctions peuvent être imposées en cas de violations des droits humains, de corruption etc. (Articles 96 et 97). Ces sanctions peuvent prendre différentes formes. Une des sanctions consiste en la suspension de l'aide au développement via le Fonds Européen de Développement si aucune solution acceptable n'a été trouvée suite à une consultation préliminaire.

• Troisième pilier: la coopération économique et commerciale

Le dernier pilier de la coopération ACP-EU est la coopération économique et commerciale. Les préférences tarifaires non réciproques dont bénéficiaient les ACP sous Lomé ont été remplacées par des Accords de Partenariats Economiques (APE) ou par d'autres arrangements commerciaux.

Et ces accords (APE) consistent à introduire la réciprocité dans les relations commerciales UE-ACP, car l'objectif est de mettre en place des zones de libre-échange entre l'UE et les Etats ACP regroupés au sein de bloc régionaux.¹² Ces accords portent sur la suppression et la réduction des droits de douanes sur les biens, et non sur les services.

En 2007-2008, alors que les régions¹³ n'étaient pas disposées à conclure des accords, l'UE proposa aux pays et sous-régions de conclure des accords commerciaux bilatéraux. En concluant des accords intérimaires avec certains pays (voir carte ci-dessous), l'EU donne à voir que la garantie d'un accès préférentiel au marché européen existe via ces accords bilatéraux, et de cette manière, essaye d'encourager fortement, voire contraindre, les autres pays des régions à conclure des accords intérimaires.

Le pilier de la coopération économique et du commerce est une problématique sensible, où il existe toujours des incohérences. Quelle que soit la configuration de la coopération ACP-EU après 2020, certaines questions concernant l'agenda commercial continueront à susciter la réflexion.

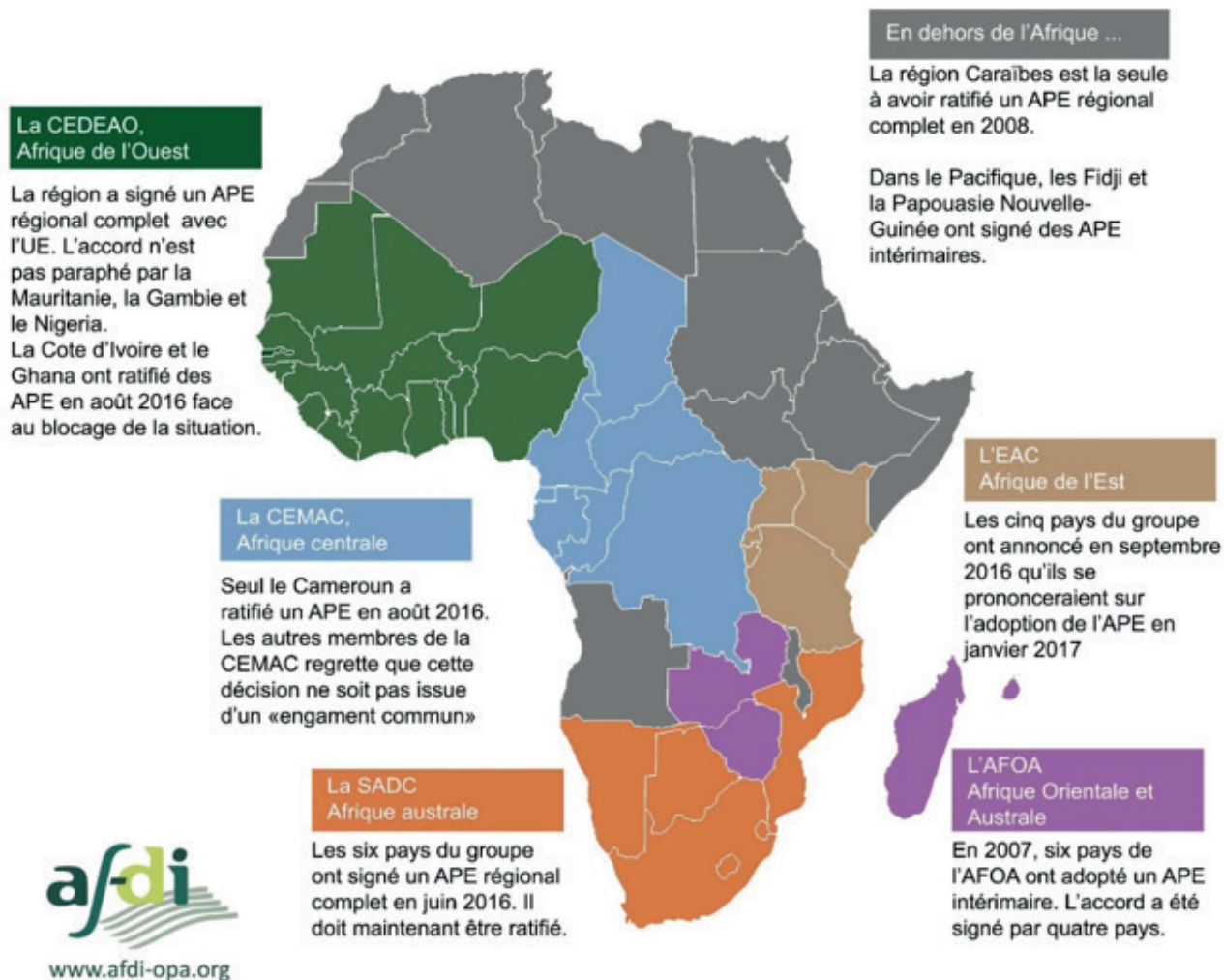
¹⁰ Ibidem, pp.2

¹¹ « Cotonou: Stop ou encore ? Les enjeux des futures relations UE-ACP », Op.cit. pp.4

¹² « La SAGA des APE (Accords de Partenariat Economique), Op.cit., pp. 3

¹³ Afrique Centrale (CEMAC), Afrique Orientale et Australe (AFOA) et le Pacifique

Les Accords de partenariat économique au 1er octobre 2016



› Trois scénarios envisageables après 2020

• Premier scénario : la dissolution du partenariat ACP-EU

Le premier scénario à envisager est la dissolution du partenariat ACP-EU et le remplacement de celui-ci par des accords régionaux. Suite à divers bouleversements survenus ces dernières années, un écart s'est creusé entre les deux parties car leurs priorités sont différentes. La difficulté et la durée des négociations concernant les Accords de Partenariat Economique créent une certaine animosité.¹⁴

Dans la situation actuelle, les chefs d'Etat des pays ACP ne penchent pas pour un scénario qui verrait la fin du partenariat avec l'EU. En effet, dans la Déclaration de Sipopo, les Etats ont «réaffirmé avec fermeté» leur «volonté de rester unis en tant que groupe» et «d'approfondir et de renforcer les relations ACP-UE».¹⁵ A la différence des pays africains tentés par un approfondissement des relations au niveau régional entre l'UE et l'Afrique, les pays des Caraïbes et du Pacifique sont plus enclins à un démembrement du partenariat ACP-UE.

Dans un possible scénario de dissolution, la visée serait de mettre en place des mécanismes politiques, juridiques et institutionnels nécessaires pour transférer, vers les partenariats/forums régionaux, tous les éléments du partenariat actuel dignes d'être conservés. Ainsi, il s'agirait de transférer l'essence du partenariat ACP-UE vers les entités régionales afin d'en assurer la continuité.

• Deuxième scénario : garder le cadre global ACP-UE

Le second scénario possible serait de garder le cadre global ACP-UE et de renforcer

les structures régionales. Les Communautés Economiques Régionales (CER) jouent un rôle important et qui s'est intensifié ces dernières années au sein des groupes ACP. Ce rôle est visible dans divers domaines dont le commerce et le développement (négociations d'Accords de Partenariats Economiques, Fonds de Développement Régional), le dialogue politique, la paix et la sécurité (comme par exemple, la réponse de la CEDEAO à la crise malienne).¹⁶

Les défenseurs de ce scénario soulignent que la mise en place de celui-ci permettrait d'une part, de garder une structure favorisant le rassemblement d'une centaine de pays Membres en mesure de défendre une position commune forte sur la scène internationale et d'autre part, de reconnaître et de renforcer le respect de l'hétérogénéité des régions d'Afrique, Caraïbes et du Pacifique grâce aux CER.

• Troisième scénario : un groupe ACP au-delà du simple partenariat avec l'EU

Le troisième scénario serait de considérer le groupe ACP au-delà du simple partenariat avec l'UE.¹⁷ Ceci se fonde sur les conclusions de la Déclaration de Sipopo qui ont confirmé l'engagement du groupe des pays ACP pour son maintien afin de renforcer sa position sur la scène internationale.¹⁸ Cela permettrait aux Etats ACP d'avoir une meilleure visibilité sur celle-ci, de diversifier et renforcer leurs relations notamment avec les économies émergentes et de s'orienter vers une coopération sud-sud. La visée est d'insuffler une dynamique et une cohésion au sein du

¹⁴ Quel avenir pour les pays ACP après Cotonou ? Reunion du comité de suivi ACP/EU. (Janvier 2016). European Economic and Social Committee. [En ligne : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/coly-presentation-quel-avenir-pour-les-pays-acp-apres--cotonou.doc>].

¹⁵ Ibidem, pp. 5

¹⁶ Ibidem, pp.5

¹⁷ Ibidem, pp.6

¹⁸ Ibidem, pp.6

groupe ACP afin que la position de négociation de celui-ci face à l'UE soit renforcée et que les intérêts des Etats ACP soient davantage pris en compte dans le partenariat ACP-UE. L'objectif est de parvenir à avoir une relation plus équilibrée et égale entre les deux parties qui s'éloigneraient de la relation d'asymétrie «donateur-bénéficiaire» qui existe actuellement dans le cadre des accords commerciaux et de la coopération au développement.¹⁹ La recherche de ce type de relation inciterait l'EU à revoir ses positions et à envisager son offre autrement pour conserver son attrait.

► Quel avenir pour l'accord de Cotonou ?

Il faut reconnaître que le partenariat UE-ACP n'a pas atteint la plupart des objectifs que les parties s'étaient fixés ou assignés dans l'accord de Cotonou. La majorité des pays ACP se trouvent encore (et toujours) dans la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA), avec plus de la moitié de leur population en dessous du seuil de pauvreté. En dépit de l'aide conséquente donnée par l'UE, leurs économies n'ont connu ni croissance, ni diversification attendues, les parts de marché des ACP en Europe sont minimales alors que les parts de l'Europe sur les marchés africains par exemple sont beaucoup plus conséquentes. Toutefois, il faut prendre en considération que cette situation résulte également de politiques «contestables» de certains pays ACP (mauvaise gouvernance, corruption etc.).

La négociation d'un nouvel accord après 2020 ne sera pas une simple formalité.

Le cadre de la coopération ACP/UE a beaucoup évolué ces dernières années. Cette évolution suit celle des priorités de l'UE où la «concurrence et la libéralisation» constituent le dogme dominant. Avec l'évolution de la configuration économique et géopolitique mondiale, l'UE s'est alignée sur les nouvelles approches du développement dans le cadre de la globalisation économique. Ceci a pour conséquence que la trajectoire que prend l'UE se distancie des valeurs qui sous-tendait l'accord de Cotonou lors de leur naissance, à savoir le dialogue UE-ACP entre parties sur le même pied d'égalité, une participation active de la société civile et le développement porté par les pays concernés. Les différentes évolutions de cet accord remettent en question le partenariat entre deux blocs.²⁰⁻²¹

Par ailleurs, les relations futures entre les pays ACP et l'UE dépendent aussi de facteurs externes. Au 21^{ème} siècle, la société

¹⁹ Ibidem, pp.7

²⁰ CNCD (2009). « Quel avenir pour les accords de Cotonou ? Quelle coopération entre l'Europe et le Sud ? », Les cahiers de la coopération internationale, n°11, pp.21 [En ligne: http://www.cncd.be/IMG/pdf/V5_CA-HIER_11.pdf]

²¹ Entraide & Fraternité (2016). « Mgr Ramazzini invité au parlement européen », article paru sur le site d'Entraide & Fraternité, [En ligne: <https://www.entraide.be/Mgr-Ramazzini-invite-au-Parlement-europeen>]

mondiale se reconfigure. L'émergence économique et politique de l'Asie et d'autres pays (BRICS)²² a une influence sur le statut de l'UE et de ses Etats-membres. Ces nouveaux acteurs non seulement prennent de l'importance dans les institutions mondiales, mais ils s'imposent comme partenaires économiques des pays ACP et d'autres pays en développement. Ainsi, l'UE n'est plus le partenaire de coopération quasi exclusif des pays ACP comme elle l'a été dans le passé. Pour ce qui concerne «l'après Cotonou 2020», de nombreuses réflexions sont en plein essor au sein des Parlements et Etats-membres de l'UE, et ceux des pays ACP. L'UE et les ACP doivent énoncer clairement leurs ambitions en la matière. S'agit-il uniquement d'améliorer la mise en œuvre de Cotonou

ou le partenariat doit-il être fondamentalement reformulé? Il s'agira de déterminer entre autres, comment les pays ACP-UE peuvent construire un partenariat au-delà de «l'aide». L'avenir des relations ACP-UE après 2020 sera donc le fruit d'un (très) long processus politique.

Espérons et contribuons à faire en sorte que la participation des sociétés civiles des pays de ce groupe ACP œuvre dans le sens de la souveraineté alimentaire et que celles-ci soient en mesure de défendre les intérêts des paysans et des paysannes de ces pays et de faire entendre leur voix. ■ D.H.d.F.



²² «Brazil, Russia, India, China and South Africa»