



N° 1518

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾ constituée le 24 octobre 2017

sur le **nouveau partenariat avec l'Afrique après Cotonou**

Co-rapporteurs

Mme JÉRÔME LAMBERT

Mme VALÉRIE THOMAS

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur le nouveau partenariat avec l'Afrique après Cotonou est composée de : M. Jérôme Lambert et Mme Valérie Thomas.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA CRÉATION D'UN MODÈLE ORIGINAL DE COOPÉRATION AVEC LES ANCIENNES COLONIES	9
A. LA PRÉSERVATION D'UN LIEN AVEC LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER	9
1. Les conventions de Yaoundé et de Lomé	9
2. Des institutions toujours en vigueur	11
3. Des résultats mitigés en matière de développement	13
B. L'ACCORD DE COTONOU	14
1. L'Accord et ses révisions de 2005 et 2010	14
2. Les domaines de coopération	16
II. LA PLACE PARTICULIÈRE DE L'AFRIQUE	17
A. LA FORMATION D'UN ENSEMBLE DE PLUS EN PLUS VASTE	17
1. Création et expansion du groupe ACP.....	18
2. L'élargissement de l'UE	19
a. Royaume-Uni, péninsule ibérique et pays scandinaves	19
b. Entrée des pays de l'Est	19
B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE RAPIDE DE L'AFRIQUE	20
1. Une période de croissance économique forte	21
a. Une croissance économique rapide.....	21
b. Des fragilités structurelles.....	21
2. Problèmes de stabilité et crises sécuritaires	23
3. Une croissance démographique rapide	23
4. L'intérêt nouveau des pays émergents pour l'Afrique.....	25
a. La Chine	26
b. Les autres pays émergents.....	27

III. LA FUTURE RELATION AVEC L'AFRIQUE ET LES ACP	29
A. BILAN DE L'ACCORD	29
1. Un bilan économique positif.....	29
a. Une meilleure intégration au commerce mondial.....	29
b. Un accompagnement important du développement humain.....	30
2. Un bilan mitigé sur le plan politique.....	32
a. Des institutions conjointes dont l'utilité est restée limitée.....	33
b. Le rôle de la société civile dans le futur partenariat ACP-UE.....	34
c. Un dialogue politique parfois irrégulier.....	36
a. Un dialogue politique qui s'est surtout développé hors du cadre EU-ACP.....	37
b. Des résultats limités sur les questions migratoires.....	38
c. Un partenariat continental en matière de sécurité.....	40
B. LES ENJEUX DU FUTUR ACCORD	43
1. Positions des États membres et mandat de négociation.....	43
2. Position des pays ACP.....	46
a. Le mandat de négociation ACP.....	46
b. La place de l'Union africaine.....	49
C. LES ENJEUX AU-DELÀ DE L'ACCORD	52
1. Les APE.....	52
a. Une adaptation progressive au cadre de l'OMC.....	53
b. Les modifications apportées par l'accord de Cotonou.....	54
c. Des accords à visée transitoire.....	55
i. Concurrence accrue des entreprises européennes.....	55
ii. Industrialisation.....	56
iii. Produits agricoles.....	56
iv. Recettes douanières.....	56
v. Intégration régionale.....	57
2. Le FED.....	59
a. Un instrument original.....	60
b. Une modernisation indispensable.....	62
c. Le débat sur la budgétisation.....	62
D. D'UNE LOGIQUE DÉVELOPPEMENTALE À UNE LOGIQUE D'INSERTION DANS LES ÉCHANGES	66
1. La logique développementale menacée.....	67
2. Le basculement vers une logique d'investissement.....	68
CONCLUSION	71
EXAMEN EN COMMISSION	73

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	75
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....	78
ANNEXE 2 : ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE EXISTANTS	81
L'ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE) ENTRE L'UE ET L'AFRIQUE AUSTRALE	84
L'ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE) AVEC L'AFRIQUE DE L'EST	88

INTRODUCTION

L'accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, arrivera à expiration à la fin de l'année 2019. Cet accord, qui a succédé aux accords de Yaoundé et de Lomé, a poursuivi l'objectif de mettre en place un modèle de coopération Nord-Sud original et rendu nécessaire par les circonstances historiques. Le partenariat entre l'Europe et les États du groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) a en effet été la réponse à la décolonisation et visait à ce que cette dernière ne s'identifie pas à une rupture complète entre les anciennes colonies et les anciennes métropoles.

Cinquante-quatre ans après la première convention de Yaoundé, il est toutefois permis de se demander si ce modèle est encore pertinent. Quels que soient le bilan et l'acquis du partenariat Europe-ACP, la situation internationale qui a prévalu à la mise en place de ce partenariat a radicalement changé. La décolonisation est loin, la guerre froide a pris fin et, surtout, les écarts de développement entre les différents membres du partenariat ne sont plus les mêmes. Le partenariat mis en place en 1963 regroupait dix-huit États nouvellement indépendants et les six membres fondateurs de la communauté économique européenne. L'actuel partenariat regroupe les 79 États du groupe ACP et les vingt-huit membres de l'Union européenne. Le partenariat de Yaoundé était clairement asymétrique, aussi bien du point de vue de la coopération au développement que du système de préférences commerciales qu'il mettait en place, alors que le futur partenariat doit tendre vers une relation d'égal à égal. Enfin, alors qu'il s'agissait avant tout en 1963 d'aider les pays partenaires à accéder plus rapidement au développement, le partenariat Europe-ACP s'est progressivement doté d'un pilier politique ambitieux qui englobe des sujets tels que les droits de l'homme, l'égalité entre hommes et femmes, les questions de sécurité, les migrations, ou encore les sujets environnementaux.

La négociation qui vient de s'engager vise par conséquent à prolonger ce partenariat et à l'adapter aux nouvelles conditions. Entre la signature de l'accord de Cotonou et le début des négociations sur un futur accord de partenariat, beaucoup de choses ont en effet changé, du côté des ACP comme du côté européen. Du côté européen, l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale a abouti à un équilibre différent, au sein duquel les anciennes puissances coloniales et les pays ayant des liens anciens et profonds avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, sont moins nombreux. Le départ du Royaume-Uni, dont l'adhésion en 1973 avait abouti à ce que de nombreux États du Commonwealth rejoignent le partenariat, accentuera encore cette évolution.

Un autre problème d'équilibre interne se pose du côté des ACP, du fait du poids croissant de la région Afrique. Depuis le début du XXI^e siècle, l'Afrique subsaharienne a enregistré une croissance économique élevée et s'est fortement insérée dans les échanges internationaux. Mais l'Afrique subsaharienne est également caractérisée par une croissance démographique particulièrement élevée, des problèmes sécuritaires qui ont appelé une attention particulière de la part de la

communauté internationale, et une problématique migratoire interne et externe qui a également amené l'Europe à prendre des initiatives sur le sujet.

Par ailleurs, la région Afrique du groupe ACP, c'est-à-dire l'Afrique subsaharienne n'est qu'une partie du continent africain, l'Afrique en tant que continent n'étant pas directement prise en compte dans le partenariat UE-ACP.

La question de l'avenir du partenariat Europe-ACP et celle de l'avenir de la relation avec l'Afrique sont donc indissociables l'une de l'autre. La négociation qui vient de commencer en vue du renouvellement du partenariat devra donc porter à la fois sur son contenu, mais également sur la nature exacte de l'ensemble ACP. Ce dernier peut en théorie permettre la formation d'une puissante coalition diplomatique et mérite pour cette raison d'être préservé, du moins sur les questions pour lesquelles il apparaît pertinent, mais il lui faut pour cela des institutions adéquates et adaptées aux questions traitées. La solution proposée par la partie européenne, avec un socle commun et trois piliers géographiques permettant de traiter avec chaque région les questions impliquant un suivi technique paraît la plus pertinente.

La relation avec l'Afrique touche quant à elle à des sujets variés dont certains paraissent mieux traités dans le cadre du partenariat ACP, tandis que d'autres ont besoin d'être traités soit à l'échelle du continent, soit dans des cadres sous-régionaux. La future architecture de la relation Europe-Afrique semble par conséquent devoir être plus complexe qu'un simple accord, avec un traitement différencié des différents sujets, selon qu'ils se prêtent à un dialogue au niveau des chefs d'État ou à un suivi plus technique à un niveau ministériel ou diplomatique.

Un des enjeux du futur accord sera donc la mise en place d'institutions offrant la souplesse nécessaire pour que chaque sujet puisse trouver le format de traitement adéquat, et pour qu'aucune institution ne tombe dans une forme de désuétude qui menace parfois les actuelles institutions ACP.

Enfin, la négociation du futur accord laisse de côté deux sujets qu'il a paru important de mentionner dans le présent rapport. Le premier est l'outil de financement de la coopération européenne qu'est le Fonds européen de Développement, un outil extrabudgétaire dont l'intégration au budget de l'Union européenne est envisagée. Le second concerne les accords de partenariat économique, qui sont négociés en application de l'accord de Cotonou mais qui s'appliqueront indépendamment de ce dernier.

La coopération au développement et la relation commerciale sont en effet les deux parties complémentaires de la relation particulière qui est recherchée à travers le partenariat Europe-ACP, une relation basée d'abord sur l'aide au développement, mais qui évolue peu à peu en une relation d'égal à égal. Réussir cette transition délicate est le principal enjeu de la négociation du nouvel accord et de la relation qui sera ainsi instaurée.

I. LA CRÉATION D'UN MODÈLE ORIGINAL DE COOPÉRATION AVEC LES ANCIENNES COLONIES

La décolonisation a été un événement majeur à la fois pour les pays colonisateurs et pour les anciennes colonies. Quelle qu'ait été la volonté des pays colonisés d'obtenir l'indépendance, peu d'entre eux ont souhaité une rupture complète avec les anciennes métropoles, tandis que ces dernières ont souvent jugé opportun de conserver une influence dans des régions qu'elles connaissaient bien. Transition postcoloniale et mise en place d'un modèle de coopération

A. LA PRÉSERVATION D'UN LIEN AVEC LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

La mise en place de mécanismes de coopération entre l'Europe et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) est inscrite dès 1957 dans le traité de Rome. Dès 1950, Robert Schumann définit ainsi l'un des principaux objectifs de l'intégration européenne : « l'Europe pourra avec des moyens accrus poursuivre la réalisation d'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain ». Plusieurs pays européens, dont la France, ont en effet encore à cette époque des possessions coloniales ou continuent d'entretenir des relations privilégiées avec leurs anciennes colonies, et redoutent que l'établissement d'un tarif douanier commun n'entrave leurs relations commerciales préférentielles avec les territoires d'outre-mer, notamment africains.

Aussi le Traité de Rome prévoit-il l'association à la CEE des territoires d'outre-mer français, belges, italiens et hollandais, par l'établissement d'une zone de libre-échange entre les Six et chacun des pays associés, et par la création du Fonds européen de développement (FED).

Ces mesures décidées pour une période de 5 ans, prolongée par les Convention de Yaoundé, puis de Lomé, sont à l'origine de la politique européenne de développement.

1. Les conventions de Yaoundé et de Lomé

L'accession à l'indépendance des PTOM conduit à la signature des conventions de Yaoundé en 1963 et 1969 avec dix-huit États, principalement francophones. Le système alors mis en place est un modèle original de coopération internationale reposant sur deux piliers : un pilier commercial constitué par un système d'échanges commerciaux spécifique, basé sur le principe des préférences non réciproques, et un pilier relatif au développement. Ces accords sont par ailleurs appuyés par des mécanismes comme le Stabex ou le Sysmin qui témoignent du souci de l'Union européenne d'aller au-delà d'un simple accord commercial.

La coopération entre l'Europe et les anciens PTOM va donc au-delà de la pratique de pays comme les États-Unis ou le Canada, qui accordent des

préférences à certains pays en développement de façon bilatérale ou unilatérale sans inclure dans leurs relations avec ces États un système d'aide au développement comparable à celui mis en place par la Communauté économique européenne.

À la différence des conventions de Yaoundé qui reposaient essentiellement sur un système de préférences réciproques, la première convention de Lomé adopte un système de concessions commerciales unilatérales.

Les Conventions de Lomé I (1975-80) et II (1980-85) donnent la priorité au développement industriel et rural, en créant le Stabex (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles) et le Sysmin (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation des produits minéraux) pour compenser les baisses de recettes d'exportation des produits primaires.

Le Stabex, créé en 1975 par la première convention de Lomé, était un mécanisme original de compensation des pertes de recettes d'exportation des produits agricoles en cas de fluctuations des prix sur les marchés mondiaux. Le mécanisme se déclenchait lorsque les recettes diminuaient d'au moins 5 % par rapport à la norme fixée à la moyenne des quatre années antérieures sur un produit représentant 5 % des exportations totales de l'État concerné vers l'Europe, ce seuil étant ramené à 1 % pour les pays les moins avancés. Le Stabex couvrait à l'origine une trentaine de produits de base mais la liste a évolué au cours des différentes conventions en fonction des chocs subis par tel ou tel marché.

Le Sysmin était un mécanisme de soutien à la production et à l'exportation des produits miniers des pays ACP. Son fonctionnement diffère quelque peu du Stabex. Il concerne moins de dix produits d'origine minérale (cuivre, cobalt, phosphate, manganèse, bauxite, aluminium, étain, minerais de fer, uranium). Pour que le mécanisme se déclenche, des conditions alternatives devaient être réunies : soit le produit devait constituer au moins 15 % des exportations, soit l'ensemble des produits miniers devait représenter 20 % au moins des exportations. La compensation était déclenchée dès lors que la capacité de production ou d'exportation ou les cours chutaient d'au moins 10 % par rapport à la moyenne des deux années précédentes. Des subventions pouvaient être accordées et des prises de participation être réalisées afin de maintenir les capacités de production minière dans les pays confrontés à de graves difficultés.

Ces deux mécanismes ont été supprimés par l'accord de Cotonou.

Les Conventions de Lomé III et IV (1985-1990 et 1990-2000) mettent quant à elles l'accent sur la sécurité alimentaire et l'environnement par le biais de la coopération agricole et complètent le régime commercial et la coopération économique dans les trois secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

La révision à mi-parcours de la convention de Lomé IV, en 1995, privilégie quant à elle, sur le plan politique, le respect des droits de l'homme, l'appui au processus de démocratisation et la consolidation de l'état de droit dans

les pays ACP. Sur le plan commercial, l'amélioration de la compétitivité des économies des pays ACP est mise en avant et les conditions des interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI) sont assouplies en même temps que son rôle est accru dans la promotion du secteur privé.

2. Des institutions toujours en vigueur

Les principes d'égalité et de respect mutuel qui sous-tendent la coopération entre l'Europe et les ACP sont incarnés par des institutions paritaires qui ont subi peu de modification depuis l'origine.

Ces institutions visent à permettre un dialogue constant entre l'Union européenne et un ensemble de 79 États appartenant à trois zones géographiques et de tailles différentes.

Du côté de l'Union européenne, un Conseil annuel des ministres de l'Union européenne arrête les grandes orientations et le comité des ambassadeurs en assure le suivi.

Du côté des ACP, le Sommet des Chefs d'État et de gouvernement est l'organe suprême du Groupe, dont il définit les grandes orientations. Il rassemble régulièrement depuis 1997, les Chefs d'État ou de gouvernement des pays membres pour définir les grandes orientations de la politique générale du Groupe ACP et donne au Conseil des Ministres les directives relatives à sa mise en œuvre.

Le Conseil des ministres est le principal organe de décision. C'est l'autorité supérieure chargée de la mise en œuvre des orientations définies par le Sommet. Des réunions ministérielles sectorielles ont ainsi lieu régulièrement. Le Conseil se compose d'un membre du Gouvernement de chaque État ACP ou d'un représentant désigné par celui-ci. Il détermine les modalités de mise en œuvre des objectifs du Groupe tels que définis dans sa politique générale et examine périodiquement leur réalisation.

Le Comité des Ambassadeurs, agit au nom du Conseil des Ministres entre deux sessions ministérielles, est le second organe de décision du Groupe ACP. Il se compose d'un Ambassadeur ou d'un Représentant de chaque État ACP.

Le Comité des Ambassadeurs a pour mission, d'une part, d'assister le Conseil des Ministres dans l'accomplissement de ses fonctions et exécute tout mandat qui lui est confié par celui-ci ; d'autre part de suivre la mise en œuvre de l'Accord de partenariat ACP-UE en vue de la réalisation des objectifs y énoncés.

Le Conseil des Ministres ACP-UE est composé d'un représentant de chaque état ACP et UE et d'un représentant de la Commission européenne. La fonction de Présidence du Conseil des Ministres est assurée à tour de rôle par un membre d'un pays de l'UE et un membre d'un pays ACP. Le Conseil se réunit une fois par an sur initiative du Président et quand il le juge nécessaire. Sa mission est :

- d'engager des dialogues politiques ;

- d'adopter des directives politiques et prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre des provisions de l'Accord, en particulier en ce qui concerne les stratégies de développement dans les zones spécifiques prévues par l'Accord ou dans toute autre zone pertinente, pour ce qui concerne les procédures ;

- d'examiner et résoudre tout problème empêchant la mise en œuvre effective et efficace de l'Accord ou présentant un obstacle à l'atteinte des objectifs ;

- d'assurer le fonctionnement régulier des mécanismes de consultation.

Le Comité présente, à chaque session du Conseil des Ministres, son rapport d'activités.

Le Comité des ambassadeurs ACP-UE est composé, d'une part, du représentant permanent de chaque État membre auprès de l'Union européenne et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, du chef de mission de chaque État ACP auprès de l'Union européenne. La présidence du Comité des ambassadeurs est assurée à tour de rôle par le représentant permanent d'un État membre désigné par la Communauté et par un chef de mission, représentant d'un État ACP, désigné par les États ACP.

Le Comité assiste le Conseil des ministres dans l'accomplissement de ses tâches et exécute tout mandat qui lui est confié par le Conseil. Dans ce cadre, il se réunit tous les mois pour :

- assurer le suivi de la mise en œuvre des accords de coopération, et

- participer aux réunions du Conseil des Ministres ACP-UE.

Enfin, l'institution la plus originale est probablement l'assemblée paritaire parlementaire (APP)⁽¹⁾ au sein de laquelle des parlementaires des pays ACP et du Parlement européen se réunissent deux fois par an alternativement dans un pays membre de l'Union et dans un État ACP.

Son rôle consultatif favorise le dialogue et, ce faisant, cette assemblée a contribué à la démocratisation de certains pays. La convention de Lomé IV a encouragé la représentation parlementaire au sein de l'APP, qui a été très active lors de la négociation des accords de partenariat économique.

Lors de sa réunion du 19 au 22 novembre 2007 à Kigali, les échanges entre parlementaires ont abouti à la publication d'une déclaration à travers laquelle l'APP demandait notamment que les pays ACP puissent disposer de plus de temps pour parvenir à un consensus sur les Accords de partenariat économique. C'est également sur la base de ce partenariat qu'est conjointement élaboré entre la

(1) Actuellement régie par l'article 17 de l'accord de Cotonou.

Commission européenne et chaque État ACP, le « programme indicatif national » de développement.

Un programme indicatif national (PIN) défini avec les autorités nationales de chaque pays concerné fixe les orientations et les lignes d'actions prioritaires des programmes communautaires. De ce fait, une grande autonomie est laissée aux pays bénéficiaires de l'aide.

3. Des résultats mitigés en matière de développement

À la fin des années 1990, il apparaît que l'objectif d'une progression parallèle de l'Europe et des pays ACP vers le développement est loin d'être atteint. Alors que l'Asie et l'Amérique latine se développent à des degrés divers, les pays ACP apparaissent à l'écart du processus de mondialisation. Ainsi, la part des États ACP dans le commerce mondial est passée de 6,7 % en 1976 à 4 % en 2000 et ces pays sont restés à l'écart des flux d'investissements privés dont le monde en développement a, globalement, largement bénéficié.

Pendant la période d'application des conventions de Lomé, malgré l'aide apportée dans le cadre du FED, tous les facteurs de développement sont orientés dans le sens sinon du déclin, du moins de la stagnation économique : faibles gains de productivité dans le secteur manufacturier, insuffisance des investissements... Ces mauvaises performances se traduisent par un niveau de revenu peu élevé, une pauvreté généralisée et un taux de croissance modeste. De 1971 à 1991, les pays d'Afrique subsaharienne qui représentent une large partie des pays ACP, avaient des taux de croissance du produit national brut inférieurs au taux moyen de l'ensemble des PMA (3,4 % contre 5,2 %). Pour cette même zone, le revenu par habitant n'a progressé que de 0,4 % entre 1960 et 1992, contre 2,3 % pour l'ensemble des pays en développement, sous le double effet d'une croissance économique plus faible et d'un taux d'accroissement démographique plus élevés.

Au fil des conventions de Lomé, les pays ACP n'ont pas réussi à augmenter ni même à maintenir leur part de marché dans l'Union européenne. Alors que les pays ACP dépendent en moyenne pour plus de 40 % de l'Union européenne, leur part du marché communautaire est passée de 6 % en 1980 à 3 % au début des années 2000. De plus, la diversification de leur spécialisation par rapport aux produits traditionnels est restée très limitée : 6 % du total des exportations sont concentrés sur dix productions et deux tiers des exportations sont agricoles. Cette spécialisation sur certains produits agricoles s'est faite au détriment de l'agriculture vivrière des ACP et a ainsi particulièrement exposé ces pays au risque lié à la volatilité des cours mondiaux. L'Union européenne a également mis en avant un taux insuffisant d'utilisation des préférences insuffisant : il était en moyenne de moins de 50 %, même s'il atteignait près de 94 % pour l'Afrique Subsaharienne.

Pour autant, le système des préférences ne peut pas être mis seul en cause. Ces résultats s'expliquent par des facteurs variés : la baisse tendancielle des cours

des matières premières malgré les mécanismes d'ajustement mis en place par les conventions, les effets des plans d'ajustements structurels imposés par le Fonds monétaire international à partir des années 80, les difficultés techniques de l'utilisation des préférences communautaires (barrières non tarifaires comme les normes de commercialisation ou les règles d'origine). D'une façon générale, les préférences commerciales ne peuvent, à elles seules, enrayer le sous-développement. La marge préférentielle n'est qu'un élément de la compétitivité d'une économie : d'autres facteurs comme la maîtrise des coûts ou la capacité d'innovation entrent en ligne de compte.

B. L'ACCORD DE COTONOU

En 1995, la Commission européenne lance une réflexion qui aboutit à l'adoption en 1996 du « Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle ». Ce document conclut à la nécessité de maintenir la coopération entre l'Union européenne et les États ACP, mais dans un cadre « rénové et élargi ». Les négociations qui ont mené à l'accord de Cotonou en juin 2000 ont été d'emblée difficiles et laissaient présager des difficultés ultérieures pour la conclusion des accords de partenariat économique. Dans ses principes, cet accord introduit des évolutions significatives par rapport au modèle de Lomé.

Le livre vert aboutit à plusieurs conclusions : l'aide financière n'a pas eu les effets escomptés sur la réduction de la pauvreté dans les pays ACP ; il convient de tenir compte du nouveau contexte géopolitique lié à la fin de la guerre froide et au mouvement de mondialisation ; le système de préférences commerciales doit être mis en conformité avec les règles de l'OMC ; il convient d'associer au nouveau partenariat de nouveaux acteurs de développement qui sont apparus aux côtés de l'État comme les Organisations non gouvernementales.

1. L'Accord et ses révisions de 2005 et 2010

Après des négociations lancées en septembre 1998, l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. Valable jusqu'en 2020, l'Accord de Cotonou se caractérise par une durée de vingt ans, nettement supérieure à celle des accords précédents, avec une clause de révision quinquennale. De fait, deux révisions sont intervenues, en 2005, à Luxembourg, et en 2010, à Ouagadougou.

L'accord a ambitionné de donner un nouvel élan aux relations entre les États ACP et l'UE, en instituant un partenariat au contenu le plus large. Il est conclu en vue « *de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique* ». Le partenariat qu'il institue « *est centré sur un objectif de réduction et, à terme, d'éradication de*

la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale ».

Ce partenariat est articulé sur cinq piliers. En premier lieu, une dimension politique, avec un dialogue renforcé entre l'Union européenne et les pays ACP, pour échanger des informations, encourager la compréhension mutuelle et faciliter la définition de priorités et de principes communs ⁽⁴⁾, « *sur l'ensemble des objectifs et finalités définis dans le présent accord ainsi que sur toutes les questions d'intérêt commun général ou régional, y compris les questions relatives à l'intégration régionale ou continentale.* » ⁽⁵⁾ Les Parties contribuent ainsi à la paix, à la sécurité et à la stabilité et à la promotion d'un environnement politique stable et démocratique, étant entendu que « *les politiques générales visant à promouvoir la paix ainsi qu'à prévenir, gérer et résoudre les conflits violents, occupent une place importante dans ce dialogue* » qui englobe également les stratégies de coopération, les politiques générales et sectorielles. Cette dimension a représenté un apport majeur dans la mesure où elle souligne l'interdépendance entre stabilité et développement. À noter que l'article 96 de l'Accord de Cotonou prévoit la possibilité de prendre des mesures dans le cas d'une violation par l'une des Parties de ses obligations par rapport aux « *éléments essentiels* », c'est-à-dire le respect des Droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, pouvant aller en dernier recours jusqu'à la suspension.

Le deuxième pilier porte sur la promotion des approches participatives : l'Accord de Cotonou reconnaît un rôle important aux acteurs non étatiques, secteur privé, partenaires économiques et sociaux, organisations syndicales y compris et société civile, dans la lutte contre la pauvreté, la croissance économique ou le renforcement de la démocratie. D'où les mesures tendant à les renforcer pour garantir l'efficacité de leur participation. Le troisième axe concentre les stratégies de développement sur la réduction de la pauvreté et vise trois domaines particuliers : le développement économique, le développement social et humain ainsi que l'intégration et la coopération régionales.

La coopération économique et commerciale est au centre du quatrième pilier, dans la mesure où l'Accord de Cotonou établit un nouveau cadre, avec la mise en place de nouveaux accords commerciaux, les Accords de partenariat économique (APE), en conformité avec les règles de l'OMC. À cet effet, l'article 36 prévoit que « *les parties conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour conclure de nouveaux accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce* », les accords de partenariat économique visant « *à encourager une intégration graduelle et harmonieuse de tous les États ACP à l'économie mondiale, notamment en utilisant au maximum le potentiel de l'intégration régionale et du commerce Sud-Sud.* » Ces dispositions ont représenté un changement majeur par rapport aux mesures préférentielles qui existaient sous les conventions de Lomé.

Le dernier pilier porte sur la réforme de la coopération dont les principes reflètent l'approche globale du partenariat : cohérence, flexibilité, efficacité, pour

lesquelles un nouveau mécanisme de programmation participatif et axé sur les résultats est institué, tant au niveau national que régional. Dans cet ordre d'idées, des mécanismes de révisions à mi-parcours ont été prévus pour adapter les interventions en fonction des résultats obtenus.

Les révisions qui sont intervenues en 2005 et en 2010 ont approfondi les changements apportés par l'Accord de Cotonou. Ainsi, entre autres exemples, le dialogue politique a été étendu aux questions de sécurité en 2005, au changement climatique en 2010. De même, l'inclusion de nouveaux partenaires a-t-elle été prévue, avec la participation des organisations régionales des pays ACP et de l'Union africaine, les thématiques d'intégration régionale étant recentrées. Dans le même esprit, des dispositions ont été introduites en 2005 pour faciliter l'accès des acteurs non étatiques aux ressources des programmes. Les stratégies de développement ont également fait l'objet de divers renforcements en 2005 : ajout de la référence aux OMD, de la lutte contre les maladies liées à la pauvreté, problématique des TIC, promotion de la participation de la jeunesse à la vie publique.

Enfin, si l'article 95 de l'Accord de Cotonou prévoit une procédure de révision quinquennale, qui aurait justifié une nouvelle révision en 2015, il a été décidé de laisser les choses en l'état, compte tenu de ce que les négociations pour le post-Cotonou devraient s'engager dans un délai relativement court. En outre, les ratifications de la dernière révision dans les pays ACP ont connu quelques aléas, autour de la question de la Cour pénale internationale à laquelle il est fait désormais référence, ce qui a notamment suscité le refus de ratification du Soudan.

2. Les domaines de coopération

L'Accord de Cotonou a donc évolué au fil du temps vers un partenariat renforcé entre les pays ACP et l'Union européenne aux dimensions politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales. Dans la version issue de la révision adoptée à Ouagadougou en 2010, il assigne pour objectif central de la coopération qui est instituée la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, ainsi que le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Cet objectif se décline sur plusieurs axes pour viser à : « a) *réaliser une croissance économique, rapide, soutenue et créatrice d'emplois, développer le secteur privé, augmenter l'emploi et améliorer l'accès aux ressources productives et aux activités économiques ; aa) promouvoir la coopération et l'intégration régionales ; b) promouvoir le développement social et humain, contribuer à assurer un partage général et équitable des fruits de la croissance et favoriser l'égalité hommes/femmes ; c) promouvoir les valeurs culturelles des communautés et leurs interactions spécifiques avec les composantes économiques, politiques et sociales ; d) promouvoir le développement et les réformes institutionnelles, renforcer les institutions nécessaires à la consolidation de la démocratie, de la bonne gouvernance et des économies de marché efficaces et compétitives et renforcer les capacités au service du développement et du partenariat ; et e)*

promouvoir la gestion durable et la régénération de l'environnement et les bonnes pratiques dans ce domaine et assurer la préservation des ressources naturelles. »

Pour atteindre cet objectif, l'Accord de Cotonou définit trois « domaines d'appui », chacun d'eux décliné en un certain nombre de thématiques particulières. Ainsi, s'agissant du développement économique, l'accent est-il plus particulièrement mis sur l'investissement et le développement du secteur privé, les réformes et politiques macroéconomiques et structurelles, le développement économique sectoriel, la pêche et le tourisme.

Le volet concernant le développement social et humain insiste sur l'éducation et la formation, la santé, la jeunesse ainsi que sur l'articulation entre culture et développement. Enfin, le domaine de la coopération et intégration régionales vise à promouvoir la paix et la stabilité, ainsi que la prévention et la résolution des conflits, à faire progresser le développement et la coopération économiques, ainsi qu'à promouvoir la gestion des défis du développement durable dans une dimension transnationale via, notamment, la coordination et l'harmonisation des politiques régionales et sous régionales de coopération.

Des questions thématiques et à caractère transversal sont enfin abordées dans l'Accord de Cotonou, relatives au genre, au VIH/sida, à l'environnement et aux ressources naturelles, au changement climatique, ainsi qu'au développement institutionnel et au renforcement des capacités. Elles doivent être prises en compte dans les projets et programmes du FED.

II. LA PLACE PARTICULIÈRE DE L'AFRIQUE

L'ensemble formé par le cadre de coopération UE-ACP est fondamentalement déséquilibré. Formée au gré des circonstances historiques, cette coalition d'États est progressivement devenue immense mais répond à une logique principalement historique et éprouve des difficultés à produire un véritable projet commun. L'Afrique subsaharienne, forme la partie la plus vaste de cet ensemble, avec une logique de développement et des contraintes qui lui sont propres.

A. LA FORMATION D'UN ENSEMBLE DE PLUS EN PLUS VASTE

La poursuite et le renforcement de la coopération entre l'Europe et ce qui est devenu le groupe ACP a abouti progressivement à la formation d'un vaste ensemble de 107 États, le groupe ACP en comptant 79 en 2018, tandis que l'Union européenne en compte encore 28.

Toute la question est de savoir si un tel ensemble, qui constitue certainement, sur le papier, une coalition extrêmement puissante, est encore suffisamment cohérent pour pouvoir fonctionner de la même façon, et si des changements doivent être mis à l'ordre du jour pour en préserver l'intérêt.

1. Création et expansion du groupe ACP

Au fil des élargissements et notamment l'entrée de la Grande-Bretagne en 1973, qui était désireuse de maintenir des liens avec une vingtaine pays en développement du Commonwealth en Afrique, le champ de ces conventions a couvert de plus en plus de pays.

La première convention de Lomé signée en 1975 a ainsi abouti à la constitution du groupe des pays ACP, institué par la convention de Georgetown signée la même année, et fort de 46 pays. Le Groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) est désormais une organisation intergouvernementale qui a son siège à Bruxelles et dispose du statut d'observateur auprès de l'ONU depuis 1981. La convention de Lomé II, en 1979, a été signée avec 58 États. Le « modèle de Lomé » a sans aucun doute exercé un pouvoir d'attraction et s'est ainsi étendu en 1998 à l'Afrique du Sud⁽¹⁾. Aujourd'hui, ce partenariat Nord-Sud constitue un vaste ensemble géographique et économique représentant la moitié des États de la planète : 28 États européens et 79 pays du Sud (48 en Afrique Sub-saharienne qui représente un poids déterminant dans cet ensemble, 16 dans les Caraïbes et 15 dans le Pacifique).

Cet élargissement constant a cependant été un facteur d'hétérogénéité et a rendu nécessaire des solutions de compromis entre pays aux intérêts divergents. Plus la taille du groupe ACP augmente, plus les États qui le composent ont de chances de suivre des trajectoires divergentes.

Le groupe ACP est aujourd'hui formé, comme son nom l'indique, de trois ensembles, « Afrique », « Caraïbes » et « Pacifique », qui ont essentiellement en commun un passé colonial, mais qui en dehors de cela sont éloignés géographiquement, entretiennent relativement peu de relations entre eux et n'ont pas les mêmes priorités nationales ni régionales.

Le groupe ACP a cependant cherché au fil des années à affirmer son existence propre. M. Patrick Gomes, secrétaire général des ACP, que la mission a rencontré à Bruxelles en décembre 2017, a ainsi indiqué que l'intensification des relations intra-ACP était un moyen de consolider l'acquis du partenariat avec l'Europe. Le groupe ACP cherche par ailleurs à formaliser sa relation avec le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) à travers l'organisation de symposiums, ainsi qu'à diversifier ses partenariats en discutant avec des États comme le Japon, l'Inde, le Brésil ou la Turquie, ou encore avec des groupes de langage comme la Communauté des pays de langue portugaise. Rien de toute cela n'a cependant été formalisé à ce jour.

(1) Ainsi qu'à Cuba, devenue membre du groupe ACP en 2000 sans être signataire des accords de coopération UE-ACP. En 2014, des négociations ont été lancées en vue d'un accord bilatéral de dialogue politique et de coopération entre Cuba et l'Union européenne.

2. L'élargissement de l'UE

Du côté européen, les élargissements successifs ont profondément modifié la configuration de l'ensemble EU-ACP.

a. Royaume-Uni, péninsule ibérique et pays scandinaves

D'une façon voisine, l'Union européenne s'est élargie de six États pour la communauté économique européenne de 1957 à vingt-huit aujourd'hui. Les six États fondateurs avaient pour la plupart un passé colonial plus ou moins lointain, et même, dans le cas notamment de la France et de la Belgique, une actualité coloniale très présente politiquement.

L'entrée du Royaume-Uni dans l'Union européenne en 1973 a ajouté à l'ensemble un État dans une situation similaire à celle de la France, avec à la fois un groupe important d'anciennes colonies en Afrique et des possessions dans la région des Caraïbes, et à un degré moindre dans le Pacifique. C'est à la suite de l'entrée du Royaume-Uni que le groupe ACP, qui visait à inclure les États du Commonwealth d'Afrique orientale et australe, a été créé.

L'entrée dans l'Union en 1986 de l'Espagne et surtout du Portugal a renforcé tardivement le lien historique entre l'Union et certains États ACP, notamment les États africains lusophones dont l'indépendance est survenue peu de temps avant l'accord de Lomé.

L'entrée des États scandinaves (le Danemark en 1972, la Finlande et la Suède en 1994) a quant à elle renforcé le groupe des États-membres actifs en matière de coopération au développement mais sans attache historique particulière à des États en développement, et par conséquent apportant une vision plus universelle de la relation Nord-Sud.

Ces élargissements successifs ont contribué à ce que le FED, qui a pendant longtemps été fortement influencé par la France, devienne un instrument plus européen et géré d'une façon plus partagée.

b. Entrée des pays de l'Est

Enfin, l'entrée dans l'Union européenne des États d'Europe centrale et orientale à partir de 2003, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou, a entraîné l'implication d'un groupe important d'États-membres à la fois dépourvus d'un passé colonial et d'un lien historique particulier avec les régions concernées, et eux-mêmes fortement demandeurs d'aide économique, cette dernière étant par ailleurs dans l'intérêt direct de l'Union européenne.

Les États d'Europe de l'Est, lorsqu'ils cessent d'être des satellites de l'URSS, n'ont pour expérience de la coopération au développement que les politiques d'assistance menées dans le cadre de la guerre froide par l'URSS et ses alliés et coordonnée dans le cadre du Conseil d'Assistance économique mutuelle.

Leur adhésion à l'Union européenne a cependant des conséquences sur les relations de coopération entre l'Europe et les ACP. La principale d'entre elles concerne tout simplement l'allocation des moyens, le coût élevé de la transition économique des anciens membres du COMECON est susceptible d'entraîner une baisse mécanique de l'effort consenti en direction des ACP, cas de figure envisagé dans le texte de l'accord de Cotonou⁽¹⁾. La création à partir de 1995 du partenariat euro-méditerranéen suscite le même type de crainte de la part des partisans de la coopération avec les pays du groupe ACP.

Les pays de l'ancien bloc de l'Est ont donc un intérêt immédiat à ce que les fonds européens soient redirigés en leur faveur, mais ils ont d'autres raisons d'être moins intéressés par la coopération Nord-Sud que les pays d'Europe occidentale. De fait, les échanges entre eux et les pays du groupe ACP sont extrêmement réduits, les relations commerciales entre l'Afrique d'un côté, et l'ensemble formé par les PECO, les pays baltes de l'autre représentent alors moins de 0,1 % du commerce mondial.

La baisse de l'aide au développement des pays de l'Union européenne, qui passe de 0,46 % du PIB en 2010 à 0,44 % en 2014 s'explique largement par la crise économique de 2008, mais il convient de noter que les pays d'Europe orientale sont ceux qui consacrent la part la plus faible de leur revenu à l'aide.

Il est donc assez peu surprenant que ces pays soient généralement partisans d'une approche moins « développementale » et plus commerciale de la relation entre l'Europe et les pays ACP, position qu'ils ont régulièrement défendue depuis leur adhésion. Moins sensibles à l'idée d'un lien historique que les pays d'Europe occidentale, ils sont également, pour certains d'entre eux, dans une double position de donateurs potentiels d'aide au développement, en tant que membres de l'Union européenne, et de pays destinataires dont le PIB par habitant est parfois inférieur à celui de certains pays ACP. Le conflit d'intérêts était inévitable.

Enfin, la position défendue par les pays d'Europe centrale et orientale a contribué à mettre en évidence les d'adaptation du modèle de coopération Europe-ACP qui devaient aboutir à l'accord de Cotonou.

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE RAPIDE DE L'AFRIQUE

La période d'application de l'accord de Cotonou a coïncidé pour l'Afrique subsaharienne avec une phase d'expansion économique importante, mais contrastée et souvent fragile.

(1) Article 62, alinéa 2 : « En cas de non-ratification ou de dénonciation du présent accord par un État ACP, les parties ajustent les montants des moyens financiers prévus par le protocole financier figurant à l'annexe I. L'ajustement des ressources financières est également applicable en cas :

a) d'adhésion au présent accord de nouveaux États ACP n'ayant pas participé à sa négociation, et ;
b) d'élargissement de la Communauté à de nouveaux États-membres. »

1. Une période de croissance économique forte

a. Une croissance économique rapide

Les performances économiques de la région ont été depuis 2000 supérieures à celles de l'économie mondiale, avec un taux de croissance moyen de 5,6 % par an de 1999 à 2008 alors que l'économie mondiale s'accroissait de 4,2 % sur la même période. En 2009, alors que l'économie mondiale reculait de 0,1 %, l'économie africaine enregistrait notamment une croissance de 3,9 %. Jusqu'en 2015 le taux de croissance a ensuite oscillé entre 3,4 % et 7 % alors que la croissance mondiale se maintenait à un niveau proche de 3,5 %. De fait, l'Afrique subsaharienne est depuis 20 ans l'une des régions les plus dynamiques du monde, dépassée seulement par l'Asie émergente.

En 2016, cependant, la croissance en Afrique subsaharienne n'était que de 1,4 %, celle de l'économie mondiale étant de 3,1 %, soit la plus mauvaise performance de la région depuis plus de deux décennies, correspondant à la baisse entamée en 2014 des cours de nombreuses matières premières, dont l'Afrique subsaharienne demeure étroitement dépendante.

La croissance de la richesse par habitant est par ailleurs beaucoup plus limitée que celle des revenus nationaux en raison de taux de croissance de la population qui demeurent les plus élevés du monde, et qui sont dans certains pays supérieurs à 3 %, comme au Niger, au Mali, au Sénégal, en Tanzanie, en Zambie ou en Ouganda.

b. Des fragilités structurelles

Les fragilités structurelles de l'Afrique subsaharienne sont en effet nombreuses.

Elles tiennent d'abord à la structure des économies. En premier lieu, ces dernières n'ont pas vu progresser leur secteur secondaire, dont la part reste d'environ 10 % du revenu global. La diminution de la part du secteur agricole (de l'ordre de 40 % à 32 % dans les pays à faible revenu et de 30 % à 25 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure entre 1990 et 2010) s'explique essentiellement par le développement du secteur tertiaire, qui est moins générateur d'emploi et qui exporte peu. Les exportations demeurent par conséquent essentiellement basées sur les matières premières.

En second lieu, les économies d'Afrique subsaharienne reposent fortement sur le secteur informel, dont le poids est estimé par la Banque mondiale à environ 80 %. La prédominance d'une économie informelle signifie concrètement que les recettes fiscales demeurent réduites et limitées, pour l'essentiel, aux droits de douane, ce qui empêche les États de mettre en place les structures et les règles nécessaires à l'expansion économique, comme les cadastres ou les systèmes de justice commerciale. La limitation des ressources financières des États empêche également une lutte efficace contre la corruption

En troisième lieu, le secteur financier répond mal aux besoins de financement du secteur privé qui peut faire appel à un nombre d'institutions limitées, avec une quasi-absence de secteur bancaire dans beaucoup de régions. Le coût élevé du crédit pour les entreprises, diminue la rentabilité des investissements et donc l'investissement global. Le développement des institutions de microfinance constitue peut améliorer l'accès au crédit des petites entreprises et des milieux ruraux, mais il reste beaucoup à faire pour que le microcrédit puisse agir comme une voie de sortie de l'économie informelle.

Enfin, les systèmes fiscaux demeurent rudimentaires et limités pour l'essentiel à une taxation douanière (menacée par les accords de libre-échange) ou pesant sur le secteur exportateur, c'est-à-dire principalement les matières premières et le secteur agricole, ou certaines grandes entreprises. Il résulte de cette situation une « taxe sur le développement », puisque la pression fiscale est faible dans le secteur informel et plus élevée dans les secteurs les plus développés, et au total des recettes fiscales insuffisantes pour financer les services publics de base (éducation, santé) et les infrastructures. Les États sont alors contraints de se tourner vers l'endettement et les bailleurs de fonds internationaux. La mise en place de systèmes fiscaux doit pour cette raison figurer au premier plan des projets d'aide au développement dans les pays d'Afrique subsaharienne.

L'Afrique subsaharienne demeure par ailleurs caractérisée par un déficit d'investissement dans les infrastructures (transport, énergie et télécommunications) ainsi que dans le capital humain. L'accès à l'éducation de base comme à l'enseignement supérieur est en effet insuffisant. Si la scolarisation des enfants au primaire a fortement progressé ces dernières années, pour dépasser 76 % de la population en 2010 selon l'Agence française de développement (performance en elle-même notable compte tenu de la croissance démographique de la région), les taux de scolarisation sont plus faibles dans le secondaire (40 % en 2010) et le supérieur (7 % en 2010), tandis que la qualité de la formation acquise est généralement faible et qu'une partie de la population n'en bénéficie pas, notamment les populations pauvres et les jeunes filles en milieu rural notamment. La rareté de l'accès aux soins et son coût pour la population, en l'absence de systèmes viables de protection sociale, constituent également un handicap pour le développement économique et la stabilité sociale de la région.

La prédominance de l'économie informelle et le manque de stabilité sociale ne peuvent que contribuer aux problèmes de gouvernance et de corruption de la région, qui figure généralement en tête des classements internationaux tels que ceux de *Transparency International*, ce qui en retour influe négativement sur le climat des affaires et les possibilités de développement équilibré des économies.

Enfin, l'Afrique subsaharienne a souffert depuis la fin des années quatre-vingt-dix de crises sécuritaires importantes dans plusieurs régions, avec les conséquences graves sur la stabilité politique comme des faillites ou quasi-faillites d'États qui ont parfois remis en cause plusieurs années de développement économique.

2. Problèmes de stabilité et crises sécuritaires

Ces dernières années ont été marquées par des transitions démocratiques relativement réussies en Afrique, à l'instar de la transition à l'œuvre au Burkina Faso depuis le départ du pouvoir de Blaise Compaoré ou de la confirmation de la stabilisation en Guinée – Conakry, avec la réélection d'Alpha Condé dans le cadre d'élections jugées libres par les observateurs internationaux. La décision de la Cour suprême du Kenya le 1er septembre 2017 d'annuler le scrutin du 8 août en raison des irrégularités constatées témoigne d'une exigence plus forte de démocratie. Dans d'autres, l'arrivée au pouvoir des partis d'opposition marque l'instauration d'un cycle d'alternance électorale, comme au Nigéria avec la victoire de Muhammadu Buhari en 2015 ou au Ghana avec celle de Nana Akufo-Addo en 2016.

Certes, la démocratie a encore des progrès importants à réaliser. L'indice de démocratie (democracy Index) développé par The Economist Group depuis 2006 le montre avec force : la zone Afrique subsaharienne y arrive avant-dernière avec une note de 4,37 sur 10, devant le Moyen-Orient, pour une moyenne mondiale de 5,52. En 2016, l'île Maurice (18e mondial), et le Cap Vert (23e) se situent, en revanche, juste devant la France (24e) à quasi égalité avec le Botswana. Le Tchad est, quant à lui, antépénultième du classement, se situant à la 165e place sur 167.

Dans l'ensemble, l'Afrique apparaît plus stable que dans les années 1990. On ne peut cependant ignorer les conflits de basse intensité qui perdurent, les tensions politiques subsistantes ou les nouvelles menaces telles que le risque terroriste dans le Sahel ou dans la région du Lac Tchad. Les tensions socio-économiques récentes en Côte d'Ivoire montrent que si la croissance économique peut faire oublier temporairement que les fragilités sociales et culturelles sont amorties, tout ralentissement de l'activité porte en lui le risque de les faire resurgir, avec une intensité sans doute proportionnelle au choc sur la croissance. Du reste, cette plus grande stabilité sur le continent est parfois le corollaire du maintien au pouvoir de régimes autoritaires : l'Afrique continue de se distinguer par les records de longévité de certains dirigeants peu pressés de mettre leur pays sur les rails de la transition démocratique. En tout état de cause, la stabilité politique, lorsqu'elle s'accompagnait d'un renforcement de la gouvernance, a été un déterminant majeur de la croissance dans de nombreux pays. Alors que les flux des capitaux sont très sensibles aux soubresauts politiques, et tendent à se tarir durant les périodes d'instabilité, chaque transition électorale réussie a constitué un facteur supplémentaire de résilience pour les investissements étrangers, mais également pour l'aide publique au développement et les bailleurs, soucieux d'accorder quand ils le peuvent une « prime à la démocratie ».

3. Une croissance démographique rapide

L'Afrique subsaharienne s'est enfin caractérisée par une croissance démographique extrêmement rapide, due essentiellement à la diminution des taux

de mortalité, particulièrement chez les enfants, tandis que le taux de fécondité, bien qu'en repli par rapport au pic des années 1970, est demeuré le plus élevé du monde, à un niveau de l'ordre de deux fois la moyenne mondiale. La transition démographique du continent n'a pas encore eu lieu et la population d'Afrique subsaharienne a plus que triplé depuis 1950, passant de 186 millions d'habitants à cette date à 670 millions en 2000, selon les données de la Banque mondiale. Elle atteint désormais près d'un milliard d'habitants et devrait atteindre 2,2 milliards d'habitants en 2050, représentant alors 25 % de la population mondiale.

La population d'Afrique subsaharienne est par conséquent très jeune. En 2010, les 0-14 formaient 44 % de sa population et devraient encore en constituer 32 % en 2050. La population en âge de travailler se maintiendra donc durablement à des niveaux importants. Le vieillissement de la population attendra encore plusieurs années avant d'être envisagé comme une problématique susceptible d'intéresser les politiques publiques. À titre de comparaison, en 2010, l'Afrique subsaharienne comptait 43 millions de personnes de plus de 60 ans, soit 5 % de la population, contre 414 millions en Asie et 161 millions en Europe. En 2050, la part des plus de 60 ans dans la population totale devrait atteindre 8 % contre 10 % en Asie et 22 % en Europe.

Une population jeune peut être un atout pour une économie mais il faut pour cela qu'elle puisse obtenir une formation, un emploi, un logement et une forme de protection sociale, sans quoi elle peut devenir une source d'instabilité, en particulier dans des contextes d'instabilité politique comme dans la région du Sahel. L'expansion démographique de l'Afrique subsaharienne a également pour conséquence une forte émigration, avec pour destinations principales à la fois d'autres États africains et l'Europe.

Concernant les migrations intra-africaines, les principaux pôles d'attraction sont les suivants :

- l'Afrique du Sud, dont l'économie minière attire une main-d'œuvre importante, avec 3,15 millions de migrants (475 000 du Zimbabwe, 450 000 du Mozambique, de 350 000 Lesotho, de 133 000 Namibie ;

- la Côte d'Ivoire, avec 2,2 millions de migrants venant principalement du Mali, du Sénégal, de Guinée et du Burkina Faso, main-d'œuvre qui se dirige surtout vers l'économie agricole et les ports ;

- le Nigeria, avec 1,1 million de migrants, venant principalement du Bénin, du Togo, du Ghana, du Mali, du Niger (chiffres de 2010), souvent attirés par l'industrie pétrolière ;

- Le Kenya, avec 1,1 million de migrants dont des migrants volontaires venant principalement d'Ouganda, de Tanzanie et d'Éthiopie, et surtout des réfugiés venant de Somalie, du Soudan et du Soudan du Sud (300 000 réfugiés vivent dans le camp de Dadaab, 200 000 dans celui de Kakuma)

Outre les migrants transfrontaliers, on compte en Afrique 40,8 millions de personnes déplacées internes (3,2 millions au Soudan, 1,7 million au Soudan du Sud, 2,1 millions au Nigeria venus du Nord du pays, 1,5 million en République démocratique du Congo, 1,2 million en Somalie).

Concernant les migrations vers l'Europe, on estime le nombre d'immigrés africains vivant sur ce continent à 8,9 millions en 2015, ce qui peut entraîner pour l'Afrique des conséquences favorables ou défavorables :

- L'émigration soulage le marché du travail, en particulier dans les économies faibles sur lesquelles pèse une forte croissance démographique, comme dans les États du Sahel ;

- Les envois de fonds des migrants vers leur pays d'origine représentent des sommes supérieures au total de l'aide publique au développement (APD) destinée à l'Afrique. Les envois de fonds représentent 25 % du PIB du Liberia en 2014, 20 % de ceux des Comores et de la Gambie, 18 % du PIB du Lesotho, 10 % du PIB du Cap-Vert. En 2015, les économies africaines ont reçu des transferts de fonds officiellement enregistrés s'élevant à 66 milliards de dollars américains. Les envois de fonds internationaux sont devenus une source importante de devises étrangères pour la plupart des pays africains et ont été jugés plus stables, fiables et anticycliques que d'autres formes d'entrées de devises étrangères, telles que l'investissement direct étranger (IDE) et l'APD, soutenant ainsi la consommation et l'investissement pendant les périodes de récession.

- Environ 70 000 professionnels qualifiés émigrent d'Afrique chaque année, provoquant ainsi une « fuite des cerveaux » dont le renversement est reconnu par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) comme une priorité sectorielle. L'émigration des médecins représenterait, selon une étude canadienne de 2011, une perte de deux milliards de dollars par an à un continent dont les besoins dans le domaine sanitaire sont en outre particulièrement élevés.

- La fuite des cerveaux contribue cependant à la constitution d'une diaspora africaine plus qualifiée, dont les États africains entendent tirer parti. L'Union africaine a ainsi inclus dans son plan d'action 2004-2007 un programme « Citoyens d'Afrique » comprenant la création d'une base de données des experts de la diaspora, l'inclusion systématique de l'expertise de la diaspora dans les programmes de l'Union africaine et sa représentation au sein du Conseil économique et social de l'Union africaine (ECOSOC).

4. L'intérêt nouveau des pays émergents pour l'Afrique

Si l'Europe demeure le partenaire principal de l'Afrique subsaharienne, d'autres pays ont fortement accru leur présence sur le continent, notamment la Chine. L'Europe n'est donc plus seule.

a. La Chine

La Chine est le pays dont l'implantation en Afrique a été le plus remarquable depuis les années 2000. L'implantation chinoise sur le continent semble répondre à une stratégie précise et dotée de moyens ambitieux. En 2016, la Chine était ainsi le premier investisseur étranger en valeur du continent, avec 31 milliards d'euros.

L'Afrique représente pour la Chine un des volets de sa stratégie de « nouvelles routes de la soie », qui consiste pour la Chine à investir dans les infrastructures de pays considérés comme stratégiques par Pékin et reliant l'Asie, l'Europe et l'Afrique. Dans ce cadre, la Chine a mobilisé à ce jour 300 milliards de dollars et créé une banque de développement dédiée aux infrastructures, la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, dont la France compte parmi les 58 membres fondateurs.

L'Afrique de l'Est est la partie du continent la plus directement concernée par l'implantation chinoise, en particulier l'Éthiopie, le Kenya et Djibouti. 4 milliards d'euros ont ainsi été investis dans la construction d'une ligne de train entre Nairobi et Mombasa. L'établissement à Djibouti, une base militaire chinoise susceptible d'accueillir à terme 8 000 hommes vise probablement plus à protéger les routes maritimes de la région qu'à une implantation militaire en profondeur sur le continent, mais n'en constitue pas moins une nouveauté.

La Chine a également investi 12 milliards d'euros pour relier par chemin de fer Djibouti à Addis-Abeba. La Chine a également investi dans des infrastructures portuaires, aéroportuaires, des routes, des écoles, ainsi que dans un centre Confucius.

L'implantation chinoise en Afrique est à la fois très différente de celle des pays européens ou des États-Unis, et difficile à quantifier. Elle se distingue par le nombre des ressortissants chinois employés dans les projets d'origine chinoise. Le nombre de ressortissants chinois sur le continent se situerait ainsi entre 350 000 et un million, pour un nombre d'entreprises implantées situé entre 2 500 et 10 000.

Toutefois, cette implantation très rapide demeure imparfaite. En Éthiopie, où la mission d'information s'est rendue, certains choix d'investissement chinois sont considérés comme douteux. La ligne de chemin de fer reliant Djibouti à Addis-Abeba s'arrête ainsi deux kilomètres avant le terminal pétrolier, ce qui la prive d'une grande partie de son utilité. La construction d'une sucrerie qui a coûté environ quatre milliards de dollars semble ainsi ne pas avoir été accompagnée par le développement prévu de la production de canne à sucre qui aurait dû l'alimenter, et la production reste faible. Les critiques à l'encontre des investissements chinois concernent aussi bien la qualité de certaines réalisations que des imperfections dans la rédaction des contrats ou le manque d'informations, qui rendent plus difficile la recherche de partenaires étrangers.

Autre problème potentiellement préoccupant, ces projets ont généralement été financés par des prêts souverains, ce qui a relancé l'endettement des États africains, la Chine possédant par exemple environ la moitié de la dette éthiopienne. Si ce phénomène devait s'amplifier, il serait important de veiller à ce que l'aide internationale multilatérale ne serve pas indirectement à rembourser cette dette.

L'implantation chinoise en Afrique est très différente de la démarche européenne sur ce continent. L'héritage historique n'est évidemment pas le même et la présence chinoise semble obéir à une stratégie visant des objectifs ponctuels, tels que la protection des routes maritimes ou l'approvisionnement en matières premières, plutôt que la mise en place d'une relation étroite et suivie à long terme, démarche plus attendue de la part d'un continent voisin comme l'Europe.

Le point de vue recueilli par la mission d'information aussi bien auprès de l'administration française que de la Commission européenne et du Service européen d'Action extérieure est que les « offres » chinoise et européenne ne sont pas les mêmes. L'aide chinoise est généralement liée à l'achat de produits chinois, voire à l'emploi de travailleurs chinois. Les pays africains apprécient l'efficacité de l'activité chinoise en Afrique, notamment la rapidité avec laquelle des projets peuvent être mis en œuvre, tandis que la coopération et les échanges avec l'Europe sont plus complexes et plus fortement soumis à des normes qui peuvent paraître lourdes du point de vue des administrations africaines.

Il s'agit cependant là d'un des enjeux centraux des relations entre l'Europe et l'Afrique. Aider l'Afrique à entrer pleinement dans la mondialisation implique que cette dernière soit capable de répondre aux exigences que cela implique, notamment en termes de responsabilité sociale des entreprises, mais également en termes de contrôle de l'endettement public, et plus généralement au regard des conséquences à long terme des investissements et des projets mis en œuvre sur le continent. Du strict point de vue de l'efficacité, les normes peuvent rendre les échanges plus complexes et moins fluides, mais produisent également une sécurité juridique qui les facilite à long terme.

b. Les autres pays émergents

L'Inde est le cinquième investisseur étranger en Afrique et peut s'appuyer sur environ 1,3 million de ressortissants africains d'origine indienne, principalement en Afrique orientale et australe. L'Inde et le Japon ont lancé l'*Asia-Africa Growth Corridor* (AAGC) en 2017 en présentant un document (le « *Vision Document* ») détaillant cette stratégie, qui vise essentiellement à restaurer des routes maritimes anciennes reliant la côte Est de l'Afrique à l'Inde et à d'autres États de l'Océan indien. Les échanges entre l'Afrique d'un côté, le Japon et l'Inde de l'autre, représentent cependant environ 74 milliards d'euros, contre 160 milliards d'euros pour les échanges entre l'Afrique et la Chine.

Le Maroc a développé depuis plusieurs années une stratégie ambitieuse sur le continent africain, fortement appuyée sur une diplomatie économique menée personnellement par le roi du Maroc qui a effectué plusieurs tournées accompagné par des représentants du patronat, et appuyée pour une part sur le groupe OCP (anciennement Office chérifien des Phosphates), particulièrement présent dans l'agro-industrie. Ayant réintégré l'Union africaine en 2017, le Maroc cherche clairement à devenir un pays leader en Afrique politiquement et économiquement, notamment en devenant un point d'entrée pour les entreprises non-africaines.

D'autres États cherchent à accroître leur présence en Afrique subsaharienne, pour des raisons d'ordre politique ou économique. La Turquie (observateur au sein de l'Union africaine depuis 2005) a développé son réseau d'ambassades sur le continent tandis que la compagnie Turkish Airlines a augmenté le nombre de ses destinations en Afrique. Les investissements directs étrangers de la Turquie en Afrique ont atteint six milliards de dollars en 2015 contre moins de 100 millions en 2003.

III. LA FUTURE RELATION AVEC L'AFRIQUE ET LES ACP

La période qui sépare la signature de l'accord de Cotonou de son expiration a été marquée par d'importants changements au niveau mondial qui ont profondément modifié les priorités de l'Europe comme des pays ACP.

Sur le plan économique, on a assisté à une augmentation rapide du niveau de développement de nombreuses régions du monde ainsi qu'à une meilleure intégration de ces régions aux échanges internationaux. Cette évolution a toutefois été irrégulière et inégale selon les régions et les pays, l'Afrique se caractérisant par une croissance rapide mais fragile et partielle, et surtout insuffisante pour assurer une augmentation aussi rapide du niveau de vie de sa population en raison d'une croissance démographique sans précédent historique.

Du point de vue de l'Europe, la période d'application de l'accord de Cotonou coïncide avec l'arrivée d'enjeux sécuritaires nouveaux, ou du moins dont l'importance a été accrue. Les attentats du 11 septembre 2001 ont ainsi mis au premier plan, et de façon durable, la lutte mondiale contre le terrorisme, dont un front important, celui du Sahel, se trouve en Afrique subsaharienne. Les enjeux migratoires ont également pris une importance croissante en raison de l'augmentation rapide des flux pendant cette période et des difficultés d'intégration sur le continent européen, l'Afrique se trouvant être le continent d'origine d'une partie importante de cette immigration.

A. BILAN DE L'ACCORD

L'évaluation conduite par la Commission européenne en 2016 a permis de dresser un bilan global de l'accord de Cotonou en prévision des négociations sur un futur accord de partenariat. Le document ainsi produit ⁽¹⁾ a servi de préciser les évolutions souhaitées du côté européen, et souligne une dissociation assez nette entre les objectifs de développement et les objectifs politiques.

1. Un bilan économique positif

a. Une meilleure intégration au commerce mondial

Le commerce entre l'Union européenne et les pays ACP a augmenté régulièrement depuis la signature de l'accord en 2000, les flux commerciaux faisant plus que doubler pendant la période 2000-2014 (les exportations passant de 1,5 % à 5 % des exportations européennes, les importations passant de 1,8 % à 5,4 %). L'expiration en 2007 des références asymétriques, concession obtenue par l'Union européenne auprès de l'OMC, n'a pas eu d'effet négatif visible sur le commerce régional.

(1) *Evaluation of the Cotonou Partnership Agreement, Joint Staff Working Document, Commission européenne, juillet 2016.*

Le commerce entre les pays ACP et le reste du monde (Europe incluse) a triplé pendant la même période, ce qui s'explique principalement par l'émergence de nouvelles puissances économiques (les BRICS), la Chine occupant la première place. L'ensemble ACP demeure cependant le 7^e partenaire commercial de l'Union européenne, et a renforcé sa part au moment où la Chine augmentait considérablement la sienne dans le commerce extérieur européen.

La place de l'Union européenne dans le commerce extérieur de la zone ACP s'est maintenue, avec 24 % des importations et 17 des exportations, mais les situations régionales sont très diverses et les variations des tarifs pétroliers ont eu un impact important sur les exportations de l'Afrique subsaharienne. L'Union européenne demeure cependant le premier partenaire commercial de la zone (avec 27,3 % de son commerce), loin devant la Chine (10,7 %) et les États-Unis (8,4 %). L'Union européenne demeure également le principal investisseur en Afrique subsaharienne, avec cependant une forte volatilité en période de crises, comme le montre la baisse des investissements européens observée entre 2009 et 2011.

Il convient cependant de noter que le commerce intra-régional a augmenté beaucoup moins rapidement en Afrique subsaharienne, puisque sa part dans l'ensemble du commerce de cette région passe de 16 % à 24 % pendant cette période. L'intégration régionale se heurte souvent à des tarifs douaniers élevés, de sorte que les exportateurs de la région exportent plus facilement vers le reste du monde. La Communauté d'Afrique de l'Est a pour le moment procédé à une libéralisation des échanges plus poussée que les autres parties du continent.

L'ACP semble tout de même avoir facilité l'intégration des pays ACP au sein de l'économie mondiale, si l'on en juge par l'augmentation des échanges, mais également l'augmentation du nombre d'APE signés et l'entrée dans l'OMC de plusieurs pays ACP pendant cette période⁽¹⁾. Le simple fait d'avoir négocié pendant plusieurs années les APE, qu'ils aient ou non été signés et appliqués, a permis aux pays ACP d'accroître leur expérience des négociations commerciales et leur capacité à faire valoir leurs intérêts dans ce cadre.

Il est cependant difficile d'évaluer l'impact exact de la relation Europe-ACP sur ces évolutions, même si 22,5 milliards d'euros ont été versés par l'Union européenne aux pays ACP dans le cadre de sa stratégie d'aide au commerce entre 2005 et 2013. Rôle croissant du groupe dans les négociations commerciales

b. Un accompagnement important du développement humain

Le bilan des pays ACP en termes de développement humain pendant la période 2000-2015 est dans l'ensemble très positif, même si les objectifs du Millénaire adoptés en 2000 ne sont pas entièrement atteints.

En matière d'éducation, le nombre d'enfants non scolarisés a pratiquement diminué de moitié, tandis que le taux d'alphabétisation des 15-24 ans est passé de

(1) 62 membre du groupe ACP sont également membres de l'OMC.

83 % en 1990 à 91 % en 2015. On estime cependant qu'environ 60 millions d'enfants en âge d'être scolarisés ne le sont pas, la moitié d'entre eux environ vivant dans des zones de conflit.

En matière sanitaire, à titre d'exemples, la mortalité infantile a également diminué de moitié entre 1990 et 2015, de 90 à 43 décès pour mille naissances. Le nombre de personnes infectées par le virus HIV a diminué d'environ 40 % entre 2000 et 2015.

La contribution de l'Union européenne à ces résultats est difficile à évaluer, l'aide transitant par des canaux divers, du bilatéral au multilatéral, et donnant lieu à des projets nombreux dont les résultats peuvent varier. Les programmes

Selon le document « The EU Contribution to the Millennium Development Goals », publié en 2015 par la Commission européenne, le soutien de l'Union européenne aux pays ACP a permis d'obtenir des résultats substantiels.

Ainsi, d'après ce rapport, 9 millions d'élèves ont par exemple pu recevoir une éducation primaire, 192 000 instituteurs ont pu être embauchés et 10 000 écoles construites. En matière sanitaire, plus de 3 800 centres de soins ont été construits, huit millions de consultations médicales ont pu avoir lieu en matière de santé reproductive, 264 000 personnes ont reçu un traitement antirétroviral contre le virus HIV. Enfin, 42 millions de personnes ont pu être connectées à un réseau d'alimentation en eau.

Une large partie du soutien européen a consisté en aides budgétaires globales ou sectorielles, mais les fonds sectoriels comme le fonds GAVI-L'alliance du vaccin, ou le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ont occupé une place croissante, notamment dans le domaine sanitaire.

	World ¹²⁴			Sub-Saharan Africa			Caribbean small states			Pacific island small states		
	1990s	2000s	2015	1990s	2000s	2015	1990s	2000s	2015	1990s	2000s	2015
Life expectancy at birth, total (years) 1990-2000-2013	65.5	67.7	71.2	49.9	50.3	58.1	69.0	69.4	71.9	63.7	66.7	69.7
Mortality rate, under-5 (per 1 000) 1990-2000-2015	90.6	75.9	42.5	180.3	154.3	83.1	35.9	27.1	19.6	37.2	30.5	26.6
Maternal mortality ratio (modelled estimate, per 100 000 live births) 1990-2000-2015	385.0	341.0	216.0	987.0	846.0	547.0	94.0	111.0	99.0	176.0	120.0	75.0
Primary completion rate, both sexes (%) 1990-2000-2013	81.4	81.3	92.3	54.0	54.6	69.1	96.7	92.5	91.2	91.6	91.9	97.9
Net enrolment rate, primary (%) 1990-2000-2013	82.3	83.7	89.0	53.1	60.4	77.4	95.4	93.1	88.3	-	86.5	92.5

Source : Commission européenne

En matière de lutte contre la pauvreté, le bilan est plus mitigé. Le nombre de pays pauvres a diminué entre 2000 et 2015, une évolution attribuée pour une large part à l'aide budgétaire globale de l'Union européenne, principalement destinée aux pays affichant des niveaux de pauvreté élevés. Cet outil, qui reste une aide d'État à l'État, ne permet pas au bailleur d'intervenir directement en matière de répartition des revenus ni, par conséquent, d'appliquer directement une politique de correction des inégalités.

	2000	2015
PMA	44	26
Pays à revenu intermédiaire	30	43
Pays à haut revenu	1	7

Pourcentage et nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue

	ACP			SSA			LDC		
	1990	2002	2011	1990	2002	2011	1990	2002	2011
Share (%)	55.95	55.99	45.77	56.87	57.28	47	66	59	45
Absolute numbers (millions)	277	390	403.5	267	382	397	282	357	335

Source : Commission européenne

La coopération au développement dans le cadre de l'accord de Cotonou s'est inscrite dans un effort global d'aide au développement, mais surtout a eu lieu pendant une période de forte croissance des économies des pays en développement qui doit probablement peu à l'aide internationale. Il est tentant d'attribuer à l'aide européenne les évolutions positives des pays du groupe ACP en matière de développement humain, mais il est sans doute plus prudent de noter que la coopération européenne a favorisé cette évolution en favorisant l'insertion dans le commerce mondial des économies de ces pays, et l'a accompagné par des politiques ciblées, notamment en matière sanitaire et éducative.

2. Un bilan mitigé sur le plan politique

En termes politiques, le bilan de Cotonou apparaît moins convaincant. Alors que l'accord visait à capitaliser sur la taille de l'ensemble UE-ACP, qui représente pratiquement la moitié des États du monde et, par conséquent, une force diplomatique considérable au sein des organisations internationales, il apparaît que vingt ans de pratique des relations ainsi mises en place n'ont pas, dans la plupart des domaines, abouti à l'émergence d'une véritable communauté d'intérêts.

L'accord de Cotonou avait pour ambition d'aller au-delà de la coopération et du développement du commerce en mettant en place un véritable dialogue

politique, et en incluant des thématiques importantes telles que le respect des droits de l'homme, le contrôle de l'immigration ainsi que des objectifs de paix et de sécurité. L'accord de Cotonou a cependant montré des faiblesses dans ces différents domaines.

a. Des institutions conjointes dont l'utilité est restée limitée

D'une manière générale, les institutions conjointes EU-ACP ont fonctionné *a minima* depuis leur création, un état de choses qui peut s'expliquer à la fois par une certaine lourdeur bureaucratique et par un manque d'intérêt de la part de certains acteurs. La combinaison de ces deux facteurs a généralement amené les institutions conjointes à se concentrer sur les matières techniques pouvant faire l'objet d'une supervision à un niveau relativement subalterne, tandis que les matières plus politiques ont généralement été traitées dans d'autres cadres, soit continental s'agissant de l'Afrique, c'est-à-dire avec l'Union africaine, soit sous-régionaux.

Ainsi, la plus haute des institutions conjointes, le conseil des ministres EU-ACP, a souffert de la complexité des procédures de prise de décision au sein de l'Union européenne. Les positions du côté européen devant être définies à l'avance, les réunions de l'institution ont pu apparaître purement formelles. En même temps, chaque pays ACP étant normalement représenté lors de ces réunions par un membre de son gouvernement, il est extrêmement difficile à la partie ACP d'aboutir à une position commune préparée à l'avance qui puisse satisfaire les 77 pays du groupe. Par ailleurs, alors que les États ACP sont généralement représentés au niveau ministériel, seul l'État membre de l'Union européenne assurant la présidence est représenté à ce niveau. Le rôle du conseil des ministres EU-ACP est donc demeuré limité en matière de dialogue politique.

Le comité des ambassadeurs, essentiellement chargé d'exécuter le mandat confié par le conseil des ministres, semble avoir également souffert d'un certain formalisme, mais a de toute manière vu son rôle effectif limité à l'application des décisions prises par le conseil des ministres et à la préparation de l'ordre du jour du Conseil.

La révision de 2010 de l'accord de Cotonou a introduit des dispositions sur l'organisation de réunions de chefs d'État ou de gouvernement qui n'ont pas été mises en œuvre à ce jour.

L'assemblée parlementaire paritaire, soumise à moins de contraintes, a pu traiter des sujets plus politiques et faire valoir ses vues auprès du conseil des ministres. Ses résolutions n'ont cependant qu'un caractère consultatif, ce qui limite l'influence de l'institution. Par ailleurs, la composition même de l'assemblée parlementaire paritaire limite fortement la pertinence des échanges de vues qui s'y tiennent. En effet, si la partie européenne reflète les équilibres politiques au sein du Parlement européen, la partie ACP est composée de

représentants de la majorité de chaque pays. L'opposition des pays ACP n'y est donc pas représentée, ce qui limite son utilité.

Ce problème, relevé par les membres du Service européen d'Action extérieure rencontrés à Bruxelles en décembre 2017 par la mission d'information, semble difficile à résoudre dans le cadre institutionnel actuel. Si des institutions régionales remplacent les institutions ACP actuelles dans le futur partenariat, peut-être des solutions pourraient-elles être imaginées pour les régions Caraïbes et Pacifique, qui comportent un nombre d'États moins élevés (16 dans les Caraïbes et 15 dans le Pacifique) et pourraient de ce fait être représentés par des délégations pluralistes, mais la région Afrique comportera toujours 48 États, l'envoi d'une délégation représentative par chaque État faisant alors courir le risque d'une assemblée parlementaire pléthorique.

La représentation de l'opposition est cependant la raison d'être d'un parlement. Une assemblée parlementaire a peu d'utilité si les points de vue qui y sont discutés sont les mêmes que dans le cadre d'une réunion de représentants des exécutifs. Il serait donc très souhaitable qu'une solution soit recherchée afin que les oppositions des pays ACP puissent trouver une place au sein des institutions conjointes qui seront créées dans le cadre du futur partenariat.

Recommandation n° 1

Assurer une meilleure représentation des oppositions politiques des pays ACP au sein des futures institutions conjointes du partenariat, en particulier dans l'Assemblée Parlementaire Paritaire

Enfin, le Secrétariat des ACP, organisme localisé à Bruxelles et chargé d'assurer la coordination des pays ACP, ne semble pas jouer le rôle qui pourrait être attendu d'un tel organisme. Le fait qu'il soit situé à Bruxelles vise à faciliter la coordination avec les institutions européennes, mais le Secrétariat, où la mission a été reçue en décembre 2017, n'a pas reçu de délégation de pouvoir ni de mandat de négociation le mettant en position d'exercer un véritable rôle, que ce soit dans le fonctionnement de l'actuel partenariat EU-ACP ou dans la négociation du futur partenariat.

b. Le rôle de la société civile dans le futur partenariat ACP-UE

La société civile est spécifiquement reconnue en tant qu'acteur dans l'accord de partenariat UE-ACP, ce qui le distingue d'autres stratégies, comme par exemple la stratégie commune Afrique-UE (SCAU). Selon les articles 4, 7, 8 et 19, les organisations de la société civile (OSC) doivent être impliquées dans le dialogue politique des institutions conjointes ACP-UE, ainsi que dans les différentes problématiques abordées dans le dialogue politique, notamment la coopération au développement. Les OSC doivent aussi bénéficier d'un renforcement des capacités et de ressources financières pour soutenir la conception et la mise en œuvre de ces stratégies de coopération. Néanmoins, en

dépité de toutes ces dispositions, l'ACP ne définit pas de mécanismes spécifiques pour la participation des OSC.

Ces rôles multiples sont également reconnus dans la Communication de la Commission européenne (CE) de 2012 qui stipule qu'« une société civile responsabilisée est un élément capital de tout système démocratique et un atout en soi », qui contribue à « des politiques plus efficaces, un développement équitable et durable, et une croissance inclusive » et à la démocratie participative en « représentant et favorisant la pluralité » et en « formulant les préoccupations et l'exigence croissante de la part des citoyens d'une gouvernance transparente et responsable ». Les OSC assument à la fois un rôle de « gardiens » de la démocratie et d'exécutants des programmes de développement. L'implication des OSC devrait par conséquent être incluse dans les principes juridiquement contraignants du futur accord.

Recommandation n° 2

Inclure dans le futur accord de partenariat des mécanismes spécifiques et juridiquement contraignants favorisant la participation des organisations de la société civile, participation dont les modalités peuvent être précisées lors de l'élaboration du Programmes indicatif national de chaque pays

La participation de la société civile au dialogue politique, prévu par l'article 8 de l'ACP, est en effet loin d'être concrétisée. Il en résulte un engagement très rare entre les OSC et les institutions conjointes, avec pour unique exception l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, à laquelle la majorité des OSC participent en tant qu'observatrices. Le Conseil des ministres conjoint était ainsi censé établir un dialogue permanent avec les OSC en application de l'article 15, mais cela n'a pas été mis en pratique. L'engagement des OSC dans d'autres institutions conjointes ou dialogues avec d'autres organismes régionaux est encore plus réduit, voire inexistant.

Cet état de chose donne lieu à une faible transparence des institutions conjointes entre pays ACP et l'UE. Il est possible pour le public de connaître les activités de l'Assemblée parlementaire paritaire, mais les communications concernant les activités, les réunions et les décisions du Conseil des ministres conjoint et du Comité des ambassadeurs sont rares.

Par ailleurs, la société civile nationale, locale et régionale semble peu consultée pour la programmation des fonds de développement. En matière de programmation nationale, conformément à l'ACP, les OSC devraient disposer d'un renforcement des capacités et de ressources financières pour la mise en œuvre ou le suivi de stratégies de coopération proposées par l'Union européenne. Cependant, seuls 43 pays ACP ont choisi de prévoir une enveloppe pour les OSC dans le cadre du 11^e FED. Le montant de l'aide financière apportée aux OSC en tant qu'exécutants varie aussi considérablement, en matière de volume et de pourcentage.

Les organisations de la société civile sont des acteurs légitimes de la coopération qui ont un rôle essentiel à jouer dans les relations entre les pays ACP et l'UE. C'est pourquoi l'acquis de l'accord de partenariat de Cotonou en matière de participation de la société civile doit être conservé et renforcé.

c. Un dialogue politique parfois irrégulier

L'article 8 de l'accord de Cotonou prévoit que les parties « mènent de façon régulière un dialogue politique global, équilibré et approfondi », afin entre autres de « prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution ». Les articles 96 et 97 décrivent les procédures de consultation à l'initiative d'une partie signataire en cas de non-respect des éléments essentiels de l'accord par une autre partie, ou dans les cas de corruption, pouvant aboutir à ce que soient prises des « mesures appropriées ».

Entre 2000 et 2015, l'article 96 a été invoqué dix-sept fois, dont huit en raison d'un coup d'État, cinq fois en raison d'irrégularités électorales, trois fois pour des raisons relatives aux droits de l'homme et deux fois en raison du non-respect d'une limite constitutionnelle de deux mandats par un chef d'État. Dans cinq cas, on estime que le résultat de la procédure a été positif⁽¹⁾, ce qui permet d'estimer que l'article 96 n'est pas inutile.

Deux sortes de réserves ont cependant été formulées. En premier lieu, la procédure de l'article 96 n'a jamais été suffisante et a dû s'accompagner d'un certain degré d'implication de la part des États de la région ou de la communauté internationale, voire du groupe ACP en tant que tel. En deuxième lieu, l'usage de l'article 96 dépend souvent de son utilité relative par rapport à la « diplomatie silencieuse », c'est-à-dire un dialogue discret consistant le cas échéant à menacer de recourir à l'article 96. Une telle pratique peut être plus efficace et permettre d'obtenir des résultats sans avoir à mettre à exécution des mesures telles que la suspension de programmes de coopération. Les dispositions de l'accord de coopération peuvent cependant être perçues comme d'application inégale et perdre de leur force pour cette raison.

En troisième lieu, les « mesures appropriées » forment un outil dont l'usage peut être complexe. Dans le cas plus récent du Burundi, en 2017, la coopération directe avec le gouvernement a été gelée, mais d'autres projets de coopération dans les secteurs de la santé, de la nutrition, de l'agriculture et de l'énergie ont été poursuivis. De fait, interrompre des programmes de coopération peut revenir à sanctionner la population plus que le gouvernement, et il peut être difficile de n'interrompre que temporairement certains programmes. Enfin, l'article 96 peut être perçu comme un moyen de pression exclusivement du Nord vis-à-vis du Sud, aucun pays ACP ne l'ayant à ce jour mis en œuvre à l'encontre

(1) Les pays concernés sont : la République centrafricaine (2003-2005), la Côte d'Ivoire (2000-2002), Fidji (2001-2003), Haïti (2001), et le Togo (1993-1994/1998-2006).

d'un pays européen. Sans doute serait-il utile de rappeler aux pays ACP que les articles 8, 96 et 97 concernent à égalité tous les États membres du partenariat.

Recommandation n° 3

Favoriser la possibilité d'un dialogue politique véritablement réciproque afin de permettre un usage plus systématique de l'article 96.

a. Un dialogue politique qui s'est surtout développé hors du cadre EU-ACP

Ce dialogue politique, conçu comme flexible et pouvant avoir lieu dans un cadre formel ou informel, peut être demandé par n'importe quelle partie à l'accord et constitue l'une des innovations de Cotonou par rapport aux accords de coopération précédents, visant à mettre en place le début d'un véritable partenariat politique.

L'invocation de l'article 8 a permis d'ouvrir un dialogue politique avec certains États ACP sur tout sujet relatif à l'application des principes et des dispositions de l'accord de Cotonou, et a permis d'améliorer le niveau de confiance et de compréhension entre les parties. Ce dialogue a cependant généralement eu lieu à l'initiative de la partie européenne et a, de ce fait, souvent été principalement perçu comme un moyen mis à la disposition de cette dernière. Les États ACP ont pourtant la possibilité d'alerter de leur propre initiative la partie européenne sur ce qui leur apparaîtrait comme un non-respect des principes de l'accord par un État membre de l'Union européenne, si tel était le cas.

Le dialogue politique le plus conséquent entre l'Europe et les États de la zone ACP a cependant généralement eu lieu soit au niveau continental dans le cas de l'Afrique, soit au niveau sous-régional pour l'ensemble de la zone.

Au niveau continental, l'Union européenne a, en l'an 2000, établi les fondations d'un dialogue avec le continent lors du premier sommet Afrique-Union européenne du Caire. L'émergence de l'Union africaine en 2002 a permis à l'Union européenne de disposer pour l'ensemble du continent africain d'un interlocuteur unique avec une véritable ambition panafricaine. L'adoption de la stratégie conjointe Union européenne-Afrique en 2007, lors du sommet de Lisbonne, puis la tenue de sommets en Libye en 2010, à Bruxelles en 2014 et à Abidjan en 2017, ont permis l'élaboration d'un forum politique de haut niveau au sein duquel peuvent être discutées les questions d'importance continentale.

Au niveau sous-régional, des discussions ont eu lieu avec des organisations telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) ou le Forum des Caraïbes (Cariforum) sur des questions d'intérêt régional. Par exemple, les sujets découlant de la double appartenance des pays du Cariforum au groupe ACP et à la Communauté d'États latino-américains et

caraiïbes (CELAC) sont discutés de façon plus pertinente au sein du Cariforum que dans un cadre ACP global.

De fait, il est difficile d'énumérer des sujets politiques justifiant une discussion de haut niveau dans le cadre du partenariat EU-ACP, un cadre qui inclut trois zones éloignées les unes des autres et entretenant relativement peu d'échanges entre elles, et excluant par ailleurs l'Afrique du Nord, une zone géographique séparant les deux principaux groupes de pays inclus dans ce partenariat.

Les sujets d'intérêt commun peuvent cependant émerger de façon imprévue et justifier le maintien d'instances de dialogue à l'échelle du groupe ACP. Le Dr. Natallie Corrie-Kordas, experte aux Affaires humanitaires et Société civile au sein du secrétariat ACP, rencontrée à Bruxelles en décembre 2017, a ainsi rappelé que le dialogue politique entre pays ACP à la suite du tsunami de 2004 a abouti à la mise en place de dispositifs d'anticipation des catastrophes naturelles dans des pays du groupe ACP qui n'avaient pas été concernés par cette catastrophe. Cet exemple indique que le maintien de dialogues réguliers et thématiques sur des sujets techniques peut se révéler très utile dans des domaines parfois imprévus.

Recommandation n° 4

Maintenir des dialogues réguliers et thématiques entre États sur des sujets techniques afin de favoriser les échanges d'expérience

b. Des résultats limités sur les questions migratoires

Le manque de cohérence géographique du groupe ACP tend cependant à rendre le cadre institutionnel ACP moins utile dans le domaine de la paix et de la sécurité, sujet inscrit dans l'accord de Cotonou mais dont le traitement a surtout relevé de forums considérés comme plus appropriés.

L'article 13 de l'accord de Cotonou a élargi le cadre de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP en matière de migrations. Ces dernières doivent faire l'objet d'un dialogue en profondeur, les questions de droits de l'homme et de traitement équitable d'immigrants en situation régulière sont évoquées, ainsi que les causes des migrations, le traitement des ressortissants des pays ACP et les migrations irrégulières.

Concernant ces dernières, l'article 13 contient à la fois l'obligation pour les signataires de réadmettre leurs ressortissants lorsqu'ils se trouvent de façon illégale sur le territoire d'un autre signataire, et l'objectif de négocier des accords bilatéraux de réadmission (couvrant également la réadmission de ressortissants d'États tiers).

La présence de ces deux dispositions a pu être à l'origine d'une divergence d'interprétation entre Européens et Africains, les seconds estimant parfois que les

réadmissions ne deviendront une véritable obligation qu'une fois signé un accord bilatéral. C'est ce qui est apparu lors de la seconde révision de l'accord de Cotonou en 2010, au cours de laquelle les Européens n'ont pas réussi à clarifier l'article 13 dans le sens d'une plus grande automaticité des réadmissions.

Un dialogue politique a été entamé à travers le conseil des ministres ACP-UE du 31 mai 2011, qui appelait à renforcer la coopération en matière de visas, de rémittances et de réadmissions, la lutte contre le trafic d'êtres humains étant ajoutée à cette liste en 2014. Des recommandations dans ces quatre domaines ont été adoptées par les conseils des ministres en 2012 et 2015.

Les conséquences opérationnelles de ce dialogue politique sont toutefois restées très limitées. Autant les autres aspects de l'article 13, qui concernent essentiellement le traitement équitable des immigrés en situation régulière, n'a pas fait l'objet de plaintes substantielles, autant la question des réadmissions et de l'immigration irrégulière n'a pas fait l'objet d'avancées dans le cadre du partenariat.

M. Jean de Croone, Directeur adjoint de l'Immigration à la Direction des étrangers en France du Ministère de l'Intérieur, auditionné dans le cadre de la mission, a indiqué à ses membres que l'accord de coopération et de développement, l'actuel comme celui qui est actuellement en cours de négociation, n'est probablement pas le meilleur instrument pour traiter le problème de l'immigration illégale. Il y a à cela plusieurs raisons.

En premier lieu, « Une disposition générale dans un accord dont ce n'est pas l'objet principal ne peut être qu'un engagement contribuant au paysage d'ensemble ». La problématique migratoire n'est effectivement pas l'objet principal du texte, et le contrôle de l'immigration a fait l'objet d'accord bilatéraux avec les pays d'origine ainsi que d'initiatives *ad hoc* comme le sommet de La Valette de novembre 2015 et le processus de Rabat qui l'a suivi, dans le format qui paraissait approprié au regard du problème à traiter et avec les pays qui semblaient les plus concernés.

En second lieu, en effet, le groupe ACP ne semble pas l'enceinte pertinente du point de vue géographique pour traiter un problème qui ne concerne qu'une partie de l'Afrique (en laissant de côté le Moyen Orient) et qui implique les pays d'Afrique du Nord.

En troisième lieu, le sujet étant parfois politiquement sensible, il peut être difficile d'obtenir un consensus du côté des États membres de l'Union européenne, que ce soit pour activer l'actuel article 13 de l'accord de Cotonou ou pour négocier la disposition correspondante du futur accord. Ce dernier étant, sauf changement imprévu, un accord mixte, les États membres seront appelés à le ratifier individuellement, et des dispositions controversées en matière d'immigration illégales pourraient rendre cette procédure difficile.

C'est pourquoi il n'est pas certain que la question migratoire fasse l'objet de divergences graves pendant les négociations, même si les positions affichées par les deux parties sont divergentes, comme l'a rappelé Mme Karine Sohet, *Senior Policy officer* pour ACT Alliance EU, auditionnée dans le cadre de la mission d'information, le groupe ACP demandant sur un assouplissement des dispositions de l'article 13 sur les réadmissions.

Les questions migratoires sont cependant traitées dans le cadre des décisions prises lors du Sommet de La Valette sur la migration de novembre 2015, qui incluent notamment un plan d'action visant à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de population, à intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légales, à renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile, à prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et à améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration.

Sur ce dernier point, un domaine dans lequel l'aide au développement peut contribuer à améliorer la situation, entre autres effets positifs, est celui de l'état civil. L'absence ou l'insuffisance de ce dernier est en effet fréquemment invoquée par les pays concernés pour décliner les demandes de réadmissions, mais le problème est beaucoup plus large. La déclaration des naissances figure dans les Objectifs de développement durable (ODD 16, cible 9), et ce sont près de 250 millions d'enfants et 1,1 milliard d'adultes dans le monde qui ne sont déclarés à l'état civil, ce qui les prive de documents d'identité et de très nombreux droits. Le problème touche en particulier l'Afrique subsaharienne et mérite à ce titre de figurer parmi les objectifs de l'aide publique au développement vis-à-vis de cette région. Le fait d'être dépourvu d'état civil est par ailleurs non seulement une raison invoquée pour rejeter des demandes de réadmissions, mais également un facteur de migration subie du fait des conséquences économiques et sociales de cet état de choses.

Recommandation n° 5

Renforcer l'aide à l'enregistrement des naissances afin de faire diminuer le nombre de personnes sans état civil.

c. Un partenariat continental en matière de sécurité

La première révision de l'accord de Cotonou, en 2005, a permis l'inclusion d'un volet Paix et Sécurité qui s'inscrivait dans le contexte des événements ayant suivi les attentats de 2001 et l'adoption par l'Union européenne, en 2003, de sa première Stratégie européenne de sécurité. L'accord de Cotonou révisé incluait des dispositions sur la lutte contre le terrorisme (article 11A) et contre la prolifération des armes de destruction massive (article 11B), ainsi qu'une référence à la Cour pénale internationale (article 11, alinéa 6).

Cependant, les questions de sécurité concernant la partie africaine de la zone ACP ont principalement fait l'objet d'initiatives régionales comme le G5-Sahel ou d'initiatives à l'échelle du continent comme la Facilité de paix pour l'Afrique (FPA). Cette dernière, créée en 2003, vise à soutenir la paix et la sécurité sur le continent africain dans le cadre du partenariat UE-Afrique. Ses activités s'articulent autour de trois grands volets : le renforcement des capacités, les opérations de soutien à la paix et la mise en place d'un mécanisme de réponse précoce.

Le fait que la FPA soit financée par le FED, hors du cadre strict de l'accord de Cotonou, permet son emploi à l'échelle du continent, tandis que le fait que le FED ne fasse pas partie du budget de l'Union européenne lui permet de financer des dépenses de défense, ce qui aurait été plus difficile dans le cadre du traité de l'Union européenne.

Avec des dépenses de plus d'1,4 milliard d'euros depuis 2004, la FPA peut être considérée comme un succès dans la mesure où elle a permis d'apporter un soutien financier aux efforts des pays africains en matière de paix et de sécurité, mais ce succès aboutit clairement à renforcer les capacités de l'Union africaine dans ce domaine, avec notamment un soutien à deux missions de maintien de la paix de l'Union africaine (Somalie et Soudan) et, plus généralement, un soutien à l'Architecture africaine de paix et de sécurité et aux différents éléments créés dans ce cadre (comme la Force africaine en attente ou le système continental d'alerte précoce).

Le G5 Sahel est un autre exemple de partenariat régional créé autour d'un problème de sécurité et dont l'identité propre peut émerger progressivement, les pays membres souhaitant également défendre leurs intérêts face à leurs voisins. M. Jean-Marc Châtaigner, envoyé spécial pour le Sahel auditionné dans le cadre de la mission d'information, a toutefois rappelé que le G5 Sahel n'a pas les capacités institutionnelles de l'Union africaine, qui s'impose par conséquent comme la principale organisation compétente en matière de sécurité sur le continent africain.

L'Union africaine est par ailleurs devenue un partenaire à part entière de la relation UE-ACP en 2010, lors de la seconde révision de l'accord de Cotonou, qui comporte à son article 11 la reconnaissance de son rôle en matière de sécurité.

D'une manière générale, depuis le début des années 2000, l'Union européenne a joué un rôle croissant en matière de sécurité sur le continent africain. Les pays ayant un lien historique avec le continent, notamment la France et le Royaume-Uni, sont demeurés leaders dans ce domaine, notamment en jouant un rôle militaire direct (avec un appui américain), mais l'Union européenne a été capable de mobiliser un nombre croissant d'instruments financiers afin de soutenir à la fois les efforts militaires dans ce cadre, et les politiques d'aide au développement menées en appui aux opérations de stabilisation.

Du point de vue sécuritaire, le rôle de l'Union européenne sur le continent africain est unique. Si les États-Unis ont apporté un soutien logistique aux opérations menées dans le Sahel, leur rôle est demeuré limité, tandis que l'implantation récente d'une base militaire chinoise à Djibouti vise des objectifs liés à la sécurisation des voies maritimes plutôt qu'à la stabilisation de la région. L'Europe, du fait de sa proximité géographique, défend en revanche en Afrique des intérêts bien identifiés, ce qui en retour fait d'elle un partenaire plus prévisible pour les Africains. De leur point de vue, le partenariat européen présente en effet le triple avantage d'être durable, la proximité géographique étant une constante, financièrement significatif et porteur d'une expérience importante dans les domaines concernés. Un véritable partenariat stratégique se met donc progressivement en place, mais le partenariat EU-ACP n'y prend quasiment aucune part.

D'une manière plus générale, les problèmes sécuritaires et les initiatives prises afin de les résoudre ne recourent que rarement l'architecture institutionnelle existante. Ni l'Union africaine, ni la région Afrique du groupe ACP ne seront en tant que telles concernées de façon homogène par une situation de crise survenant dans une région particulière du continent africain. Du côté européen, non seulement tous les États-membres ne souhaiteront pas s'impliquer au même degré dans la résolution d'une crise, mais surtout, tous ne disposent pas des mêmes moyens d'intervention, et tous ne sont pas au même degré disposés à les utiliser. Ainsi, dans le Sahel, en mettant à part les armées africaines, la participation aux opérations de combat demeure principalement le fait de la France, avec un soutien américain et britannique significatif, soit un seul État membre et appelé à le demeurer dans les mois à venir. Cela n'empêche pas cependant d'autres États membres de fournir un soutien croissant dans le cadre d'opérations de maintien de la paix comme la Minusma, avec par exemple une participation allemande d'environ mille hommes, mais la participation à des opérations offensives de type Barkhane demeure pour l'instant le fait d'un nombre limité d'États.

En d'autres termes, le partenariat EU-ACP n'est pas actuellement en mesure de jouer un rôle stratégique significatif. La résolution de crises sécuritaires sur le continent africain continuera donc dans un avenir prévisible à relever de structures *ad hoc* et à dépendre plus directement de la volonté et des capacités des États impliqués que d'organisations permanentes. Il est toutefois possible du côté européen de mieux mobiliser les capacités des principaux États membres afin d'accroître leur participation aux opérations de soutien ou de maintien de la paix. Un meilleur « partage du fardeau » militaire semble en effet indispensable pour qu'un partenariat stratégique euro-africain puisse s'appuyer davantage sur des institutions pérennes, et moins sur des coalitions de volontaires, même si le rôle de ces dernières demeurera sans doute prépondérant à moyen terme.

B. LES ENJEUX DU FUTUR ACCORD

La négociation du futur accord de partenariat a formellement début le 28 septembre à New York. L'accord définira principalement l'architecture institutionnelle du partenariat EU-ACP, le fonctionnement même du partenariat dépendant en grande partie d'éléments qui demeurent hors de l'accord pour des raisons différentes, le Fonds européen de développement (FED) et les accords de partenariat économique (APE).

1. Positions des États membres et mandat de négociation

La position des États membres de l'Union européenne a pu faire l'objet d'une discussion entre eux pendant six mois environ, entre la mise en circulation d'une proposition de mandat de négociation approuvée par le Conseil de l'Union européenne le 14 décembre 2017 et l'adoption d'un mandat définitif le 21 juin 2018, au terme d'un travail de négociation entre les représentants des différents États membres.

La principale difficulté à résoudre était la forme générale du futur partenariat entre l'Union européenne et le groupe ACP, voire l'existence même d'un tel partenariat, tous les États membres de l'Union européenne ne lui attribuant pas le même degré de pertinence.

Les pays du Nord comme l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays scandinaves ont défendu une position favorable à l'abandon pur et simple de l'ensemble ACP, position appuyée d'une part sur le manque de cohérence autre qu'historique de l'ensemble ACP, d'autre part sur l'idée que l'aide au développement doit être articulée en fonction des sujets à traiter plutôt que des régions à aider. Pour ces pays, le partenariat Europe-ACP est un partenariat parmi d'autres et devrait faire l'objet d'une ou plusieurs politiques de voisinage adaptées, et non d'un partenariat à part reposant sur un modèle particulier basé sur un héritage historique qui ne les concerne pas.

Les pays du groupe de Visegrad (Pologne, République Tchèque, Hongrie, Slovaquie), ont intégré l'Union européenne en 2004 et n'ont de ce fait jamais participé à la mise en place du partenariat Europe-ACP. Également peu concernés par l'héritage historique de la colonisation, ces États ont en revanche été amenés mieux percevoir l'importance la relation avec l'Afrique à la suite de la crise migratoire de 2015, comme l'a rappelé à la mission d'information M. Cyrille Pierre, directeur du développement durable au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Ces événements les ont amenés en particulier à demander un renforcement des conditionnalités en matière de migrations. L'effet des conditionnalités dans ce domaine, dans le cadre de l'accord de partenariat, semble cependant limité, comme cela est mentionné dans le présent rapport.

Ce sont en fin de compte les anciens pays colonisateurs (Espagne, Portugal, France, Royaume-Uni, Italie) ont souhaité maintenir une relation avec le groupe ACP en tant que tel.

La formulation de la position européenne a d'abord fait l'objet d'une communication conjointe de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil le 22 novembre 2016, dont les principaux points ont été repris par la proposition de mandat de négociation du 14 décembre 2017. C'est finalement sur la base du mandat adopté le 21 juin 2018 que la Commission négociera le futur accord de partenariat.

Ce document rappelle d'abord les principaux intérêts stratégiques de l'Union européenne. Sont notamment évoqués les enjeux de développement, avec une référence aux objectifs de développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015, aux enjeux climatiques et à l'accord de Paris, à la dégradation de la situation économique de certains États, aux enjeux de sécurité et à la problématique migratoire. Les priorités spécifiques de l'Union européenne énumérées consistent à promouvoir des États et des sociétés pacifiques ; favoriser un développement durable et inclusif ; forger des alliances efficaces au sein des instances internationales ; encourager une croissance durable et inclusive ; protéger l'environnement et lutter contre le changement climatique ; promouvoir la paix, la sécurité et la justice ; et transformer la migration et la mobilité en chances à saisir, à endiguer la migration irrégulière et à s'attaquer à ses causes profondes.

Ces priorités se déclinent ensuite de façon différente selon les régions. En ce qui concerne l'Afrique, la construction de sociétés pacifiques maîtrisant leur démographie figure en haut de la liste, suivie des questions relatives aux investissements, aux droits de l'homme, à la pauvreté, aux migrations et au changement climatique.

En ce qui concerne la région Caraïbes, la liste des priorités thématique s'ouvre avec le changement climatique, suivi des investissements, de l'édification de sociétés sûres et inclusives et des questions de gouvernance.

Pour la région Pacifique, les priorités listées sont l'accès aux ressources naturelles, les investissements, l'édification de sociétés sûres et inclusives, l'égalité des droits des femmes et des filles et la lutte contre la corruption.

Cette architecture comportant un socle commun et trois partenariats régionaux, résultant d'une réflexion qui dure depuis plusieurs années, a d'abord été présentée dans la communication du 22 novembre 2016. Cette dernière évoquait les différentes options permettant de tenir compte de cette différenciation des priorités stratégiques européennes selon les régions. L'idée de l'abandon pur et simple du partenariat ACP au profit de trois partenariats distincts est évoquée mais rejetée au motif qu'elle « risque de générer plus de coûts que d'avantages, dans la mesure où elle renoncerait à l'acquis positif d'un partenariat vieux de 40

ans et affaiblirait le rôle de l'UE au niveau mondial ». Le démantèlement du partenariat ACP aurait également des implications juridiques complexes et impliquerait un travail de négociation plus long que celui entrepris.

L'option finalement proposée, et retenue dans l'actuel mandat, est celle d'un partenariat-cadre qui « éviterait de devoir supporter le coût de refuser tout partenariat avec les pays partenaires en tant que groupe et pourrait préserver l'acquis de Cotonou, notamment pour ce qui est des éléments essentiels et du lien avec les accords de partenariat économique. Ces derniers sont identiques pour les trois régions et génèrent par conséquent des économies d'échelle importantes, du fait que ces aspects sont négociés et gérés conjointement et non séparément avec différents groupements ou pays. »

Est également souligné l'avantage qu'il y a à maintenir une alliance, même très peu contraignante, qui peut se révéler utile lorsqu'une coopération est recherchée au niveau international sur un défi mondial, comme ce fut le cas avec l'accord de Paris. Le maintien du partenariat UE-ACP permet donc de disposer d'un niveau de subsidiarité intermédiaire entre le niveau mondial et le niveau régional.

Le maintien du cadre ACP doit cependant aller de pair, selon la communication, avec un cadre institutionnel rénové, l'actuel s'étant révélé « trop lourd et trop contraignant ».

La proposition de mandat du 14 décembre 2017 reprend le schéma général proposé dans la communication et recommande un cadre institutionnel reposant toujours sur les États, avec cependant une participation renforcée des parlements nationaux et des pouvoirs publics locaux, et un rôle renforcé pour les organisations régionales et continentales ainsi que pour la société civile et le secteur privé. La nouvelle structure opérationnelle doit refléter « le caractère politique renforcé du partenariat, ainsi que le déplacement du centre de gravité vers les trois régions », « rationaliser les conséquences opérationnelles » des structures existantes et s'appuyer « essentiellement sur les plateformes de dialogue politique régionales en place ».

Le mandat adopté le 21 juin 2018 est plus détaillé sur les aspects institutionnels. La Commission recherchera la mise en place d'une « architecture institutionnelle réformée » basée sur les principes de subsidiarité et de complémentarité plus axée sur les partenariats régionaux. Chaque partenariat serait régi par un conseil ministériel régional pouvant mettre en place un comité de gestion permanent, et chaque partenariat régional serait assorti d'un volet parlementaire.

Si un conseil ministériel UE-ACP triennal est envisagé « si nécessaire », le mandat précise que pour ce qui concerne le partenariat UE-Afrique, « les sommets des chefs d'État et de gouvernement et les réunions ministérielles dégageront des orientations politiques et continueront d'associer les pays d'Afrique du Nord ».

L'Union africaine est citée nommément comme organisation régionale compétente qui se verrait confier un « rôle de premier plan dans le cadre de la gouvernance des partenariats régionaux », tandis que « des organisations sous-régionales (comme les communautés économiques régionales d'Afrique) seront associées aux réunions respectives des conseils ministériels régionaux ».

2. Position des pays ACP

Si les États membres de l'Union européenne ont pu s'accorder sur un mandat de négociation et disposent d'un négociateur commun, le processus semble plus complexe pour la partie ACP.

Selon M. Charles de Marcilly, responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation Robert Schumann, auditionné dans le cadre de la mission, les difficultés que peuvent éprouver les pays ACP à s'accorder sont de deux ordres :

En premier lieu, les dynamiques régionales au sein du groupe ACP sont différentes, les trois régions constitutives du groupe ACP ayant un passé commun essentiellement limité à la colonisation, étant éloignées géographiquement et échangeant peu entre eux.

En second lieu, la capacité de ces États à s'organiser de façon pragmatique est limitée. Les pays africains ont ainsi du mal à réunir les compétences pour négocier les volets techniques des accords et ont dû recruter à cette fin des avocats, ce qui pose un problème d'équilibre dans ce domaine particulier. Le problème est, selon M. de Marcilly, assez similaire avec les États des groupes Caraïbes et Pacifique.

a. Le mandat de négociation ACP

Le mandat de négociation adopté le 30 mai 2018 lors de la 107^e session du Conseil des ministres ACP à Lomé, reflète la volonté du groupe de demeurer en tant que tel. Le document se compose de neuf parties dont les trois premières sont essentiellement introductives et les quatre dernières conclusives.

La partie IV énumère neuf thèmes transversaux (« Cross-cutting themes ») qui doivent être mis en avant dans l'ensemble des dispositions du futur accord. Ces thèmes sont les suivants :

- Renforcement des capacités ;
- Vulnérabilité et renforcement de la résilience ;
- Mers et océans ;
- Changement climatique ;
- Egalité de genre ;

- Santé ;
- Jeunesse et dividende démographique ;
- Culture et développement ;
- Paix, sécurité et démocratie ;

La partie V détaille les trois piliers de l'accord souhaité à ce stade par les pays ACP :

- Commerce, investissement, industrialisation et services ;
- Coopération au développement, technologie, science, innovation et recherche ;
- Dialogue politique et plaidoyer.

La partie I du document (« Contexte ») rappelle les changements intervenus depuis la signature de l'accord de Cotonou : l'expansion du groupe ACP, de 46 États en 1975 à 79 aujourd'hui, et l'expansion de l'Union européenne.

Le document rappelle les évolutions intervenues au sein de chaque ensemble : l'évolution économique des pays ACP a souvent été divergente, avec d'un côté des États figurant toujours parmi les PMA, et de l'autre des États dont le niveau de vie est supérieur à celui de certains États membres de l'Union européenne. Du côté européen, le document rappelle également que les nouveaux États membres n'ont généralement pas le même genre de lien historique avec les pays ACP que les pays fondateurs.

Mais le document insiste également sur la consolidation du groupe ACP et sur l'approfondissement de l'engagement mutuel de ses membres, avec un renforcement de la coopération Sud-Sud et de l'intégration régionale, dans un contexte d'interdépendance croissante des États au niveau global.

Le document reconnaît enfin que les priorités des trois régions formant le groupe ACP ne sont pas les mêmes, l'Afrique faisant l'objet d'un intérêt accru de la part du reste du monde, la région Caraïbes se trouvant confrontée à un problème d'inégalités ainsi qu'à une criminalité montante, tandis que les États de la région Pacifique font face à des défis environnementaux particuliers.

Selon la plupart des interlocuteurs rencontrés à Bruxelles, par la mission d'information, les divergences entre la partie UE et la partie ACP sur la structure du futur accord sont moins importantes qu'il n'y paraît.

M. Koen Doens, directeur en charge de la coordination du développement pour l'Afrique orientale et australe au sein de la Commission européenne, rencontré par la mission d'information à Bruxelles à deux reprises, a indiqué que les pays du groupe Afrique étaient d'accord avec l'approche par piliers

géographiques. Il a également estimé que les pays des régions Caraïbes et Pacifique commençaient à comprendre que leurs intérêts pouvaient être mieux servis par cette approche. Ces pays ont en effet intérêt à ce que le groupe ACP demeure en tant qu'interlocuteur direct de l'Union européenne, car ils feront partie d'un ensemble ayant plus de poids auprès des instances européennes. Ils ont cependant tout autant intérêt à ce que leurs problématiques particulières soient prises en compte en tant que telles.

La rencontre des ministres des pays ACP prévue à Bruxelles le 12 décembre 2028 devait permettre qu'un amendement soit fait au mandat ACP afin d'y intégrer cette approche par piliers géographiques. M. Doens estimait que cela ne poserait probablement pas de problème majeur.

L'organisation de l'accord de partenariat en un socle commun et trois piliers semble un bon compromis entre l'abandon pur et simple du cadre ACP, évolution initialement souhaitée par les États membres les moins liés historiquement aux pays du groupe, et la conservation telle quelle d'institutions parfois trop ambitieuses pour être réellement efficaces.

Le simple fait que le groupe ACP ait dû mener une longue négociation pour désigner une équipe de négociation semble indiquer que ce cadre n'est peut-être pas le meilleur pour les discussions devant permettre à chacune des trois régions de défendre ses intérêts propres. C'est pourquoi il serait probablement bon d'anticiper, dans la mesure du possible, les futures négociations et de chercher dès à présent un cadre de négociation stable.

Le mandat européen prévoit une durée d'application de l'accord de vingt ans, renouvelable tacitement une fois pour cinq ans, avec une clause de révision en 2030 correspondant à la date d'expiration des Objectifs de Développement durable. Le mandat ACP ne prévoit pour sa part aucune durée spécifique et prévoit simplement des révisions périodiques à la demande de l'une ou l'autre partie. Si des institutions sont créées par piliers géographiques comme le prévoit le mandat européen, peut-être serait-il possible de prévoir en leur sein des organes chargés à la fois du suivi et de la négociation des révisions futures de l'accord de partenariat. De telles révisions devront probablement porter sur l'ensemble de l'accord, ce qui impliquera l'existence d'un négociateur ACP unique, au moins pour les négociations portant sur le socle commun. Mais si une partie substantielle de ce dernier concerne les trois piliers, la négociation portant sur ces derniers pourrait avoir lieu avec des négociateurs de chaque région, dont la position sera probablement plus facile à déterminer.

Recommandation n° 6

Rechercher la mise en place d'instances de suivi et de négociation pour chaque pilier régional du futur accord afin de faciliter les négociations à venir.

b. La place de l'Union africaine

Un autre sujet de désaccord concernait le rôle joué par l'Union africaine dans le cadre de la négociation. Cette question renvoie à la fois à la procédure de négociation et au futur rôle de l'Union africaine dans la coopération UE-ACP.

La partie ACP est officiellement représentée par une délégation composée de six États africains et de deux États de chacune des deux autres régions, l'Union européenne étant représentée par la Commission européenne avec un appui du Service européen d'action extérieure.

La partie ACP ne dispose cependant pas d'une instance habilitée à négocier au nom du groupe ACP. Le secrétariat ACP, basé à Bruxelles, est en mesure de synthétiser les positions des États ACP mais n'a pas reçu de mandat lui permettant de les représenter dans ce cadre.

L'appui technique de l'Union africaine peut dès lors être une solution, du moins pour les pays du groupe Afrique, le problème étant que l'Union africaine n'est pas en tant que telle partie à l'accord de coopération avec l'Union européenne, bien qu'elle soit mentionnée en tant que telle dans le mandat européen, et probablement dans le futur accord.

Le rôle à attribuer à l'Union africaine a cependant fait l'objet de désaccords entre d'un côté la position de Paul Kagamé, qui trouvait un simple appui technique insuffisamment ambitieux, et celle des États d'Afrique du Nord, qui souhaitent que l'Union africaine demeure à ce stade un organisme intergouvernemental et non supranational, et par conséquent ne se voie pas attribuer un rôle de coordination aussi central. Il semble que ce point ait fait l'objet de désaccords non seulement aux niveaux des États, mais également dans une certaine mesure à l'intérieur de ceux-ci, puisque les représentants des États auprès de l'Union africaine auraient eu tendance à se rallier à la position de cette dernière, tandis que les représentants des États auprès de l'Union européenne auraient généralement préféré rester dans un cadre ACP plus strict.

Ce dernier point illustre un problème plus général que la mission d'information a pu observer à travers les divers entretiens qu'elle a mené. D'une part, les États ACP ne disposent pas d'une instance de coordination comparable à l'Union européenne. Le Secrétariat des ACP, où la mission d'information a été reçue en décembre 2017, est une instance basée à Bruxelles et financée en grande partie par l'Europe qui permet d'atteindre un certain degré de coordination entre les positions des différents États ACP, ou du moins d'en présenter une synthèse.

Ainsi, M. Patrick Gomes, secrétaire général, a été en mesure de présenter certaines priorités apparemment consensuelles au sein des membres du groupe, comme l'accent à mettre sur l'investissement, ou le fait de ne pas baser la coopération sur la seule aide mais d'inclure un volet plus substantiel sur les transferts de technologie. Il apparaît cependant que le secrétariat ACP ne s'est pas vu confier de mandat lui permettant de s'exprimer au nom des pays ACP dans le cadre des négociations, auxquelles il n'est pas directement associé.

Les pays du groupe ACP étant par ailleurs souvent des PMA ou des pays disposant de moyens administratifs limités, la coordination aussi bien entre les États qu'au sein de leurs administrations semble difficile.

Le sommet de l'Union africaine des 17 et 18 novembre 2018 qui s'est tenu à Addis-Abeba a cependant permis d'aboutir à un accord, d'après lequel la Commission de l'Union africaine apportera un simple appui technique aux États africains lors des négociations avec l'Union européenne.

Ce rôle d'appui technique aux États ACP de la région Afrique semble nécessaire, à la fois pour faciliter la coordination des positions de chaque État, pour fournir un appui technique à ceux dont les moyens sont insuffisants et pour mieux coordonner l'articulation entre ACP et Union africaine dans le cadre du futur partenariat. La décision de pérenniser ou non cet arrangement, ou de le faire évoluer vers une implication de l'Union africaine plus importante ou plus politique ne relève ni de la France, ni de l'Union européenne.

L'Union européenne peut toutefois inciter les pays ACP à s'appuyer sur les organisations régionales compétentes pour que chacune des trois régions puisse disposer d'une structure de suivi et d'un organe compétent pour négocier les futures révisions de l'accord de partenariat à venir. Les régions Caraïbes et Pacifique ne disposant pas d'une organisation régionale se trouvant dans une position comparable à celle de l'Union africaine vis-à-vis de la région Afrique, il conviendrait probablement de les aider à se doter d'une telle structure, par exemple dans le cadre du Cariforum et du Forum des Îles du Pacifique (FIP).

Recommandation n° 7

Aider chacune des trois régions ACP à se doter d'une structure permanente de suivi et de négociation afin de faciliter les futures révisions du partenariat

La question de la place exacte de l'Union africaine dans le futur accord, et plus généralement dans le futur partenariat, demeure cependant posée. D'une certaine manière, la question est plus théorique que pratique. La place de l'Union africaine en tant qu'interlocuteur politique est mentionnée explicitement dans le mandat de négociation européen, et l'Union africaine est dans les faits l'interlocuteur politique principal de l'Europe sur le continent africain. C'est avec l'Union africaine que sont traitées les questions de paix et de sécurité et, dans une large mesure, les questions migratoires.

Le schéma vers lequel semble s'orienter la relation Europe-Afrique consiste donc en ce que les questions politiques habituellement traitées au niveau des chefs d'États le soient dans le cadre de la stratégie UE-UA ou dans des cadres régionaux *ad hoc*, comme c'est par exemple le cas de la problématique du Sahel, et que les questions plus techniques et plus directement en rapport avec la coopération soient traitées dans le cadre le plus approprié.

La création de trois piliers géographiques au sein de l'ensemble ACP, avec des institutions correspondantes, permettra ainsi de disposer d'institutions coïncidant avec la géographie de l'Afrique subsaharienne au sein desquelles pourront être traitées les questions ressortissant au futur accord de coopération.

L'approche « Tout Afrique », qu'a par exemple mise en avant l'Agence française de Développement dans son Plan d'orientation stratégique adopté en septembre 2018, met l'accent sur le caractère artificiel de la séparation entre deux Afrique, l'une « subsaharienne », l'autre « du Nord », en soulignant l'importance des contacts et des relations entre ces deux aires géographiques. Une telle approche est certainement pertinente dans la perspective d'une aide au développement en expansion et visant précisément à créer des ponts entre les différentes régions. L'existence et l'importance croissante des échanges entre Afrique du Nord et Afrique subsaharienne sont des réalités dont il est important de tenir compte, et il est parfaitement exact que la séparation entre deux Afrique est en grande partie artificielle.

Il reste cependant que les niveaux de développement des économies d'Afrique subsaharienne et d'Afrique du Nord ne sont pas les mêmes et que ces pays n'ont pas nécessairement les mêmes besoins dans le cadre d'une relation de coopération avec l'Union européenne. Les États d'Afrique du Nord ne sont du reste pas particulièrement demandeurs d'une incorporation à ce partenariat. La raison habituellement mise en avant est le fait que ces États, la Libye mise à part, se satisfont des accords d'associations dont ils disposent déjà avec l'Union européenne et qu'ils n'auraient rien à gagner à rejoindre le cadre de la coopération Europe-ACP. Ces accords, signés ou en cours de négociation dans le cadre de la politique européenne de voisinage, visent en effet à faire bénéficier les États d'Afrique du Nord de l'essentiel de l'acquis communautaire, aspects institutionnels mis à part.

Accords de partenariat Union européenne – pays d'Afrique du Nord

	Maroc	Algérie	Tunisie
Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA)	Négociation depuis mars 2013	Non membre de l'OMC	Négociation depuis octobre 2015
Accord d'association avec l'UE	Signé en 1996 En vigueur depuis 2000	Signé en 2002 En vigueur depuis 2005	Signé en 1995 En vigueur depuis 1998
Statut avancé Euromed	Accordé en octobre 2008	Pas de demande	Signé en 2012
Accord énergie UE		Signé en juillet 2013	
Accord pêche UE	Nouvel accord validé en 2018	Signé en juillet 2013	
Partenariat pour la	signé le 7 juin 2013	En projet	Signé en mars 2014

Plus généralement, les États d'Afrique du Nord ne sont pas dans une position similaire à celle des États d'Afrique subsaharienne vis-à-vis de l'Europe. Située entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Nord joue souvent un rôle de relais entre les deux régions. L'exemple du Maroc est à cet égard éclairant. Comme cela a été indiqué plus haut dans le présent rapport, le Maroc a cherché à se positionner en point d'entrée des entreprises européennes vers l'Afrique subsaharienne, avec notamment un réseau de banques marocaines dans une trentaine de pays un hub aérien à Casablanca qui dessert la plus grande partie du continent. Comme l'a indiqué M. Chakib Benmoussa, ambassadeur du Maroc auditionné dans le cadre de la mission d'information, le Maroc cherche à développer une « coopération triangulaire » avec l'Afrique et l'Europe, c'est-à-dire faire office d'intermédiaire entre les deux ensembles, mettre à disposition l'expertise technique dont il dispose et participer à des projets de développement en tant que pays donateur. Le Maroc s'est également positionné en tant que leader sur l'agenda africain sur la migration et a accueilli la conférence relative au PACT de l'ONU en décembre 2018 à Marrakech.

C. LES ENJEUX AU-DELÀ DE L'ACCORD

Quelle que soit l'issue du processus de négociation du futur accord de partenariat, plusieurs questions fondamentales au regard de la future coopération entre Europe, pays ACP et Afrique en particulier ne font pas partie des sujets en discussion. Deux d'entre elles sont particulièrement importantes au regard du modèle de coopération que les différentes parties à l'accord souhaitent mettre en place.

La première concerne les Accords de partenariat économique, des accords qui ont été rendu possibles par Cotonou mais qui en sont désormais distincts et qui suivent leur propre cours.

La seconde concerne le mode de financement de la coopération, et plus particulièrement le Fonds européen de Développement.

1. Les APE

Dans le domaine commercial, l'accord de Cotonou marque une rupture fondamentale dans la nature même de la relation entre l'Union et ses partenaires, en la faisant évoluer d'une relation de coopération pour le développement vers un cadre pour le libre-échange. L'accord de Cotonou prévoit ainsi le remplacement du régime de préférence commerciale de l'accord de Lomé par des accords de partenariats économiques (APE), qui prévoient un abaissement progressif et contrôlé des barrières douanières et une adaptation progressive au cadre fixé dans le cadre de l'OMC.

a. Une adaptation progressive au cadre de l'OMC

Au fil des années, l'Union européenne a progressivement abaissé ses barrières douanières à la fois dans le cadre du GATT et de l'Uruguay Round et dans des cadres bilatéraux en signant des accords préférentiels avec les pays tiers. Cet abaissement général des barrières commerciales a de façon mécanique entraîné la réduction progressive des marges préférentielles relatives dont pouvaient bénéficier les pays ACP (moins de 3 % en 2000), c'est-à-dire de la différence de traitement dont ils bénéficiaient dans leurs relations commerciales avec l'Union européenne par rapport à des pays tiers.

C'est ainsi que le protocole Rhum a été réduit à néant par l'accord de 1996 entre l'Union européenne et les États-Unis sur les spiritueux. De même, le contentieux sur le protocole banane a pesé sur le secteur et les bénéficiaires des protocoles sur la viande bovine et sur le sucre ont perdu une partie de leurs avantages avec la diminution du prix d'intervention payé aux bénéficiaires.

Les pays membres de l'OMC s'engagent à respecter les principes de l'organisation, dont le premier est celui de la clause de la nation la plus favorisée, d'après laquelle, à l'exception d'un accord commercial régional, tout avantage concédé à un membre ou non membre doit être élargi à tous les membres de l'OMC, sans discrimination. Cette non-discrimination concerne tous les produits et s'applique à l'ensemble des services et à tous les membres.

Or les préférences commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP étaient préférentielles et non réciproques. Sous ce double aspect, elles sont dérogoires à deux articles du GATT :

- l'article 1^{er}, c'est-à-dire la clause de la nation la plus favorisée, prévoit que toute préférence accordée à un membre doit être accordée à tous les autres ;

- l'article XXIV définit une clause d'habilitation qui sert de base juridique au système généralisé de préférences et permet un traitement plus favorable pour les pays en développement, mais ces accords discriminatoires doivent soit être réciproques s'ils visent à établir une zone de libre-échange sous-tendant un projet d'accord politique ; soit être accordés par les pays développés à tous les pays en développement et aux PMA en totalité.

Ces dispositions rendaient donc impossible toute discrimination entre pays en développement qui ne serait pas fondée sur des critères objectifs. Dans le cadre de Lomé IV bis (1995-2000), l'Union européenne avait obtenu une dérogation en échange de concessions supplémentaires aux autres membres. Cette dérogation, qui permettait le maintien des références asymétriques, expirait au 31 décembre 2007, l'Union européenne comptant à l'époque sur une fin des négociations sur le cycle de Doha à la fin 2005.

Il existait un risque crédible de contentieux à l'issue de cette période de dérogation, de la part notamment de pays développés ou en développement dont

les exportations vers l'Union européenne sont en concurrence directe avec les exportations ACP. C'était le cas des producteurs de bananes d'Amérique latine, des exportateurs de viande bovine d'Argentine ou du Brésil ou des exportations de cacao d'Indonésie et de Malaisie.

C'est pourquoi l'Union européenne a pris l'engagement contraignant de respecter les règles de l'OMC plutôt que d'en demander la modification, ce que souhaitait alors le groupe ACP, qui avait proposé en 2004 de faire figurer la révision de l'article XXIV du GATT à l'ordre du jour des négociations du cycle de Doha pour introduire une clause de traitement spécial et différencié (TSD).

La Commission européenne aurait pu également choisir de prolonger le régime de Lomé pour une période indéterminée ou de manière permanente. Cela aurait pu se faire sans l'approbation des membres de l'OMC à l'image de l'AGOA (*United States African Growth and Opportunity Act*) par lequel les États-Unis accordent un accès préférentiel et discriminatoire à leur marché aux pays africains qui remplissent certaines conditions fixées unilatéralement par les États-Unis et pour lequel ils n'ont demandé aucune dérogation

b. Les modifications apportées par l'accord de Cotonou

Le volet commercial de Cotonou change profondément la donne. L'objectif affiché est de promouvoir l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale en leur permettant de renforcer leurs capacités de production et d'attirer les investissements privés tout en assurant la conformité du dispositif aux règles de l'OMC.

Le texte prévoit ainsi la conclusion d'accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et des sous-ensembles de pays constitués en six zones douanières. Les nouveaux accords devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008, la libéralisation des échanges étant prévue à l'échéance de 2020.

L'accord de Cotonou affirme la primauté des règles du commerce. L'article 36 impose la compatibilité de tout accord avec les régulations voulues par l'OMC et l'article 67, le principe du respect des plans d'ajustement structurel prescrits par le Fonds monétaire international.

Les APE doivent couvrir non seulement les questions tarifaires sur l'agriculture et l'industrie mais également les questions non tarifaires portant sur les services dont l'article 41 impose la libéralisation dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services (AGCS) ainsi que les « sujets de Singapour » (investissement, concurrence, facilitation au commerce et marchés publics)

En parallèle, l'Union européenne a mis en place un régime compatible avec les règles de l'OMC pour les PMA dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG) qui excluait les tarifs douaniers, l'initiative « tout sauf les armes », en 2001. Il a fallu également reconduire des dérogations, au moins

jusqu'en 2007, auprès de l'OMC. Un règlement d'accès aux marchés (RAM) en 2007 permettait de donner aux États non PMA un accès à droits nuls.

La Commission européenne a souhaité une approche régionale, ce qui n'a pas toujours été possible pour des raisons politiques. Il y a huit zones : Cariforum, Pacifique et six sous-ensembles régionaux pour l'Afrique. Les négociations ont été lancées en 2002.

Deux accords régionaux sont aujourd'hui en vigueur, avec les zones Cariforum et Afrique australe. Pour les autres régions, lorsque cela n'a pas été possible, souvent pour des raisons politiques, la commission a négocié de façon bilatérale. La France a de son côté soutenu une approche souple pour trouver des compromis, tout en poursuivant une approche régionale.

Il y a maintenant cinq APE nationaux intérimaires en Afrique, plus quelques-uns avec des pays du Pacifique, qui ne sont pas aussi complets que le serait un accord régional, mais qui permettent de sécuriser l'accès au marché européen. Deux APE régionaux ont été conclus mais ne sont pas encore entrés en vigueur. La règle de ratification diffère selon la région.

c. Des accords à visée transitoire

Les APE, mis en place par l'accord de Cotonou mais dont l'existence est désormais autonome, s'inscrivent dans la transformation progressive du partenariat UE-ACP.

Dans un premier temps, les APE ont été conçus conjointement par l'Union européenne et les pays ACP pour répondre aux insuffisances du précédent régime commercial et pour assurer la compatibilité avec les règles de l'OMC. Le système mis en place est demeuré souple, les PMA concernés pouvant choisir entre un APE et un libre accès au marché européen à travers le régime « Tout sauf les armes » (TSA).

Les APE prennent en considération les besoins des pays ACP et l'inégalité des niveaux de développement entre eux et l'Union européenne, avec notamment une ouverture graduelle, partielle et contrôlée de leurs marchés, et des périodes de transitions leur permettant de protéger leurs produits sensibles, tandis que leur accès au marché européen est immédiat. Les APE comportent en outre des garanties permettant aux pays ACP de promouvoir leur développement industriel et de protéger leur industrie naissante, la sécurité alimentaire et les ressources naturelles.

i. Concurrence accrue des entreprises européennes

L'effet de l'ouverture des marchés ACP aux entreprises européennes devrait par ailleurs demeurer limité pour les entreprises de ces pays.

Les économies des pays ACP et de l'Union européenne sont en effet largement complémentaires. Les exportations en provenance de l'UE vers les pays ACP sont en effet en grande partie composées de biens d'équipement (machines, engrais) qui sont très peu produits localement et qui sont par ailleurs utiles à l'amélioration de la productivité des économies ACP. Les APE permettent par ailleurs une élimination progressive des droits de douane ainsi que des mesures spécifiques visant à protéger les producteurs locaux.

ii. Industrialisation

La diminution du coût des intrants induite par la baisse des droits de douane sur les biens d'équipement importés par les pays ACP doit par ailleurs favoriser le développement de leur capacité industrielle. Plus généralement, les processus de production sont aujourd'hui fortement fragmentés autour de chaînes de valeur mondiales. Les capacités industrielles des économies ACP ne peuvent se développer que si les échanges entre elles et avec les pays du Nord sont rendus plus faciles. Il semble difficile d'imaginer un autre moyen de sortir de la dépendance vis-à-vis des matières premières qui continue de pénaliser une partie importante du continent africain.

iii. Produits agricoles

Concernant les produits agricoles, secteur dans lequel les économies ACP sont potentiellement menacées par la libéralisation des échanges, les APE incluent également des dispositions particulières. Les subventions intérieures ne sont pas concernées, tandis que l'UE s'est engagée à cesser toute subvention à l'exportation sur les produits exportés vers les pays engagés dans les APE avec l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique australe. Il convient également de rappeler que l'Union européenne fournit une aide financière et technique aux pays ACP pour les aider à se conformer aux normes européennes et internationales en matière sanitaire et phytosanitaire.

iv. Recettes douanières

La perte des recettes douanières fait partie des inconvénients possibles des APE pour les pays ACP concernés. Dans les pays dont le niveau de développement est faible, la collecte de l'impôt tend en effet à se limiter aux domaines où elle réclame le moins de moyens, c'est-à-dire à la taxation des grandes entreprises et aux taxes à l'importation. Diminuer ces dernières reviendrait donc à priver les États d'une partie substantielle de leur financement.

Il convient cependant de souligner que ces recettes fiscales sont directement répercutées sur les prix des produits concernés, et par conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

Cependant, l'impact budgétaire initial des APE est limité par certaines dispositions. En premier lieu, les démantèlements de droits de douane s'étendent sur au moins quinze ans, ce qui laisse le temps aux États de procéder à des

ajustements. En second lieu, ces derniers peuvent exclure les produits tels que les voitures ou les boissons alcoolisées, dont les recettes fiscales sont particulièrement élevées.

À plus long terme toutefois, l'impact fiscal des APE paraît difficile à éviter, mais l'objectif des APE et, plus généralement, de la libéralisation du commerce, est de favoriser le développement des économies par la multiplication des échanges. Si la baisse des droits de douane par produit entraîne une augmentation des importations, on peut espérer que la diminution des recettes fiscales sera ainsi limitée. Par ailleurs, la finalité des APE étant le développement économique, ce dernier peut également permettre une diversification des recettes fiscales. L'aide à la mise en place d'administrations fiscales, qui fait partie des domaines d'activité des agences d'expertise comme Expertise France, peut jouer un rôle important en permettant la diversification de l'impôt dont les États en développement ont besoin.

Recommandation n° 8

Renforcer l'aide à la mise en place d'administrations fiscales afin de compenser la baisse à venir des recettes douanières des pays ACP

v. Intégration régionale

L'un des principaux objectifs des APE est de favoriser l'intégration régionale des pays ACP. Ainsi, en application d'un APE, les pays d'une région libéralisent le commerce entre eux aussi bien qu'avec l'UE. Ce processus s'identifie à un premier pas vers des projets d'intégration régionale plus poussée, comme celui de Zone de libre-échange continentale (ZLEC), actuellement en cours de création.

Le simple fait de devoir négocier un accord de commerce représente pour un État une tâche considérable qui nécessite de nombreuses compétences et un personnel expérimenté dont ne disposent pas toujours les États ACP. Le fait que les négociations sur les APE aient été conduites avec pour interlocuteur, du côté européen, non pas la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG-Devco) de la Commission européenne, mais la direction générale du commerce (DG-Commerce), est logique au regard de l'objet des négociations concernées, mais ce choix a fait l'objet de critiques, cette direction étant habituée au dialogue avec des États du Nord mieux armés que la plupart des pays ACP pour des négociations très techniques. Les pays ACP auront cependant besoin de se doter, d'une manière ou d'une autre, de ces capacités s'ils poursuivent leur intégration aux échanges mondiaux.

Recommandation n° 9

Aider à la formation des équipes de négociations APE des pays ACP afin de faciliter la mise en place ultérieure de zones de libre-échange telles que la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) africaine.

Les APE, comme le soulignait Mme Valérie Liang-Champrenault, chef du bureau investissement et règles dans le commerce international au ministère de l'Économie, auditionnée dans le cadre de la mission d'information, ne sont pas des accords de libre-échange mais des accords de développement et de commerce, qui s'inscrivent dans le cadre d'un partenariat plus général

M. Etienne Giros, président délégué du CIAN (Conseil français des investisseurs en Afrique), auditionné dans le cadre de la mission, estime cependant que la DG Commerce n'a pas suffisamment pris en considération le fait que les APE ne sont, précisément, pas des accords de libre-échange, et encore moins des accords négociés avec des pays du Nord comme le Canada ou les États-Unis. Impliquer la DG-Devco dans les futures négociations pourrait permettre une meilleure utilisation des montants importants disponibles dans le cadre du FED afin d'aider les pays concernés à adapter leurs économies d'une façon plus ciblée et mieux coordonnée avec les calendriers d'ouverture des marchés.

Recommandation n° 10

Associer la DG-DEVCO aux négociations des APE afin de mieux coordonner l'ouverture commerciale et l'aide aux secteurs les plus exposés

Enfin, les APE n'étant pas de simples accords commerciaux mais présentant un aspect politique important, il paraît logique que les parlements y soient plus étroitement associés, ou puissent au moins être tenus au courant de l'état des négociations. Tenir les parlements au courant pourrait même dans certains cas faciliter leur négociation en permettant de débloquer certains points particuliers ou en permettant aux négociateurs d'inscrire la négociation dans un contexte politique plus général. D'une manière générale, la nature politique et non strictement commerciale des APE devrait être mieux prise en compte dans la procédure de négociation.

Recommandation n° 11

Associer plus étroitement le Parlement européen et les Parlements nationaux à la négociation des APE et au suivi de leur application

2. Le FED

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement pour les États ACP ainsi que pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le traité de Rome de 1957 prévoit la création du FED pour l'octroi d'une aide technique et financière aux pays africains toujours colonisés à cette époque et avec lesquels certains États européens entretiennent alors des liens historiques.

La coopération au développement est ainsi prise en compte par les traités avant même la décolonisation, et le 1^{er} FED est mis en place dès 1958, mais ce n'est qu'à partir de 1963, avec la première convention de Yaoundé, que le FED devient l'instrument financier de la coopération en faveur des futurs pays ACP.

Bien que, suite à la demande du Parlement européen, un titre soit réservé pour le Fonds depuis 1993 dans le budget communautaire, le FED ne fait pas partie du budget communautaire général. Il est financé par les États membres, soumis à ses propres règles financières et dirigé par un comité spécifique.

Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords ou conventions de partenariat.

- Premier FED : 1959-1964
- Deuxième FED : 1964-1970 (Convention de Yaoundé I)
- Troisième FED : 1970-1975 (Convention de Yaoundé II)
- Quatrième FED : 1975-1980 (Convention de Lomé I)
- Cinquième FED : 1980-1985 (Convention de Lomé II)
- Sixième FED : 1985-1990 (Convention de Lomé III)
- Septième FED : 1990-1995 (Convention de Lomé IV)
- Huitième FED : 1995-2000 (Convention de Lomé IV et sa révision IV bis)
- Neuvième FED : 2000-2007 (Accord de Cotonou)
- Dixième FED : 2008-2013 (Accord de Cotonou révisé)

Il est à noter que le 11^e FED se prolonge jusqu'à la fin 2020, c'est-à-dire, si le calendrier est respecté, un an après l'entrée en vigueur de l'accord successeur de celui de Cotonou.

Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment l'aide non remboursable, les capitaux à risque et les prêts au secteur privé. Les instruments Stabex et Sysmin visant à aider respectivement les secteurs agricole et minier ont été supprimés par l'accord de Cotonou en juin 2000. Cet accord a aussi rationalisé les instruments du FED et a introduit un système de programmation glissante permettant plus de flexibilité et accordant une responsabilité plus importante aux États ACP.

a. Un instrument original

Le FED n'est pas un instrument communautaire au sens strict mais un fonds alimenté par des contributions volontaires des États membres, négociées tous les cinq ans dans le cadre d'accords intergouvernementaux et fixées selon des clés de répartition *ad hoc*. Il n'est donc pas intégré dans le budget communautaire.

Cette situation tient essentiellement à l'ancienneté du FED et aux circonstances de sa naissance. Créé sous l'impulsion de la France avant même la décolonisation, le FED avait fait l'objet d'un compromis franco-allemand avant même la négociation du traité de Rome, puis est entré en vigueur à une époque où n'existaient ni une politique étrangère communautaire, ni des procédures permettant d'organiser le dialogue entre Commission et Conseil sur des sujets de politique extérieure.

Le 11^e FED s'élève ainsi à 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Il est entré en vigueur le 2 mars 2015. Deuxième contributeur au FED après l'Allemagne, la France contribue au 11^e FED à hauteur de 17,81 % (contre 19,55 % pour le 10^{ème} FED), soit 5,43 milliards d'euros sur 7 ans. Malgré la diminution de sa contribution en pourcentage, la France reste donc « sur-contributrice » par rapport à la clé « normale » de répartition qui est de 15,9 %.

Ayant pris l'initiative de la mise en place de ce mécanisme de coopération, la France en a d'abord assumé l'essentiel de la charge, à parité avec l'Allemagne qui acceptait de « partager le fardeau ». La somme des contributions française et allemande représentaient ainsi en 1958 près de 70 % du 1^{er} FED, à raison de 34,41 % chacune, selon la convention PTOM annexée au traité.

La répartition des charges de financement a par la suite diminué progressivement pour les deux premiers contributeurs. Pour le deuxième FED, issu de la convention de Yaoundé I, qui couvre la période 1964-1970, la quote-part de la France et de l'Allemagne est de 33,77 %, puis de 33,16 % sous le 3^e FED (1970-1975, Yaoundé II). Les élargissements successifs de la Communauté permettent l'allègement de la charge franco-allemande, le Royaume-Uni en assurant d'emblée environ 18 %. La contribution allemande devient supérieure à celle de la France pour le 5^e FED, (1980-1985, convention de Lomé

II), avec 27,92 % contre 25,26 %. L'Allemagne demeure le premier contributeur lors des 6^e et 7^e FED, la France le devient lors des 8^e FED et 9^e FED (Accord de Cotonou, 2000-2007), l'Allemagne reprenant la première place avec le 10^e FED.

Environ 95 % des financements du FED sont alloués aux pays ACP et les enveloppes nationales des 16 pays pauvres prioritaires (PPP) de la France concentrent 19 % des ressources du FED. Ce dernier s'articule autour de trois niveaux : les programmes nationaux, les programmes régionaux et le programme Intra-ACP.

Les programmes nationaux destinés aux pays de la zone ACP s'élèvent à 21 milliards d'euros (environ 69 %), gérés par la Commission européenne, pour lesquels celle-ci et le pays partenaire élaborent un Programme indicatif national (PIN). Actuellement, les domaines d'action prioritaires sont la gouvernance (y compris l'appui budgétaire), l'agriculture durable et la sécurité alimentaire, et l'énergie.

Les programmes régionaux s'élèvent pour leur part à 3,34 milliards d'euros (environ 11 %), gérés par la Commission, pour lesquels cette dernière et une ou plusieurs organisations régionales mandatées élaborent un programme indicatif régional (PIR).

Enfin, le programme Intra-ACP concerne l'ensemble de la zone ACP, qui s'élève à 3,59 milliards d'euros (environ 11 %). Il s'agit d'une enveloppe thématique permettant la mise en œuvre des projets transversaux qui touchent toute la zone ACP, comme par exemple, la contribution au Fonds mondial de lutte contre la tuberculose et la malaria, à la Facilité de paix africaine ou à l'Alliance globale contre le changement climatique. Il s'agit d'une coopération de nature géographique et suprarégionale.

La programmation du FED repose sur les programmes indicatifs nationaux élaborés conjointement par les pays bénéficiaires et par la Commission, avec des processus de consultation impliquant les différents organes de partenariat, qu'il s'agisse des organes conjoints que sont l'Assemblée paritaire UE/ACP, le Conseil des ministres et le Comité des ambassadeurs ou du comité du FED.

Ce dernier est composé de représentants des États membres et est présidé par un représentant de la Commission. Il se réunit tous les mois et joue un double rôle : il examine la programmation de l'aide inscrite dans le cadre des stratégies pays et région ainsi que leur révision à l'occasion des revues à mi-parcours et en fin de parcours ; il adopte les propositions de financement de programmes et projets dont le montant est supérieur à 8 millions d'euros (par procédure écrite si le montant est compris entre 8 et 15 millions d'euros, par procédure orale si le montant est supérieur à 15 millions d'euros). Une procédure d'adoption suivant les règles de majorité qualifiée déterminée à partir des clefs de contribution au FED est prévue, mais les décisions sont dans les faits prises au consensus.

b. Une modernisation indispensable

Le FED a fait l'objet de critiques, qui ont conduit à partir de 2000 à une modernisation de son fonctionnement parallèlement à la refonte et à la relance de la politique européenne de coopération. De telles critiques étaient d'ailleurs loin d'être inédites. Voici quelques années, ce fut l'existence même du FED qui fut menacée. Il n'a dû à l'époque sa survie qu'au fort soutien de la France, qui a été amenée à augmenter sensiblement sa quote-part.

Au tournant des années 2000, les critiques portaient moins sur l'existence du FED que sur ses modalités d'intervention :

- on lui reprochait d'abord la lenteur et le retard dans les décaissements. Chaque FED continue en effet d'exister jusqu'à son épuisement, indépendamment de la mise en place d'un nouveau FED. Ainsi, en 2000, les reliquats accumulés représentaient près de six années de fonctionnement du FED ;

- le FED était également critiqué pour sa complexité de gestion et pour son opacité de fonctionnement. Cela contribuait alors à vider en pratique de sa substance la logique de partenariat avec les pays ACP, mais aussi à poser des difficultés de coordination avec l'aide apportée par d'autres bailleurs ;

- le FED faisait enfin l'objet de certaines interrogations sur l'efficacité des actions qu'il finançait sur le terrain. La pertinence des financements du FED apparaissait d'autant plus incertaine que l'évaluation demeurait balbutiante.

c. Le débat sur la budgétisation

La répartition des charges devant être négociée pour chaque nouveau FED, les négociations peuvent être difficiles et sont parfois sources de blocages. Les négociations s'engagent ainsi sur la base des propositions de la Commission et se poursuivent en tenant compte des priorités des différents États membres dont les liens historiques avec les pays ACP et l'intérêt pour la coopération et le développement ne sont pas les mêmes. Lors des négociations pour le 11^e FED, compte tenu du contexte budgétaire difficile, l'Allemagne et la France se sont ainsi unies pour considérer les exigences de la Commission excessives, en hausse de 8 Md€ par rapport au FED précédent, et les négociations se sont articulées sur les questions de diminution des clefs de contribution, de durée d'exécution et d'enjeux à financer.

La Commission a proposé dès 1973 de remplacer les contributions pour le financement du FED par des ressources propres, afin de pouvoir assurer son intégration dans le budget général, puis de budgétiser le 5^e FED, propositions que le Conseil a rejetées. Depuis lors, les choses sont restées en l'état et la non-inclusion du FED dans le budget a été confirmée à plusieurs reprises, certains États membres, comme l'Italie et l'Espagne, craignant que la budgétisation du FED ne remette en question la relation privilégiée de l'Europe avec les pays ACP. De leur côté, les États membres partisans de la budgétisation comme l'Allemagne,

les Pays-Bas, la Suède, l'Estonie ou la Finlande, estiment que ce sont plus les intérêts partagés que les liens historiques qui justifient aujourd'hui l'engagement européen vis-à-vis de l'Afrique.

Ils font également valoir que la relation avec les ACP est le dernier domaine à la gestion duquel le Parlement européen n'est pas associé, alors qu'il l'est pour les autres instruments et régions. En outre, la transparence, la visibilité du FED et son contrôle, ainsi que la coordination des instruments, en sortiraient renforcés, en satisfaisant aux principes d'unicité budgétaire et en présentant dans le budget la totalité des financements de l'UE destinés au développement.

Une budgétisation du FED présente des avantages et des inconvénients. Elle permettrait un meilleur alignement des différents instruments européens de coopération, ce qui rendrait l'ensemble moins complexe. Elle permettrait également d'associer le Parlement européen à la gestion des fonds, ce qui améliorerait leur transparence et éteindrait partiellement les critiques formulées par les ONG sur ce sujet. La budgétisation rendra toutefois plus difficile la participation britannique à certains programmes une fois le Royaume-Uni définitivement sorti de l'Union européenne.

Il importe également de savoir si le FED tel qu'il est aujourd'hui serait remplacé par un instrument spécifiquement dédié aux ACP, ou s'il serait éclaté en programmes continentaux dans lesquels les trois régions ACP auront plus de mal à trouver leur place, ou encore s'il serait dissous dans un budget unique de financement des actions de coopération au développement. Une budgétisation du FED, selon la modalité adoptée, peut en effet aboutir à ce que l'instrument financier de coopération avec les ACP se trouve noyé dans le budget général européen et se trouve de ce fait soumis à des aléas politiques sans rapport direct avec la problématique ACP. Enfin, le débat sur la budgétisation n'est peut-être pas le sujet le plus important concernant le FED. Le Fonds doit avant tout être efficace et pouvoir continuer d'alimenter des politiques parfois urgentes. Il paraît donc plus important de rechercher les moyens d'optimiser l'usage de ce fonds, notamment en trouvant les moyens d'accélérer les décaissements et de réduire les reliquats des FED précédents.

L'Union européenne et ses États membres ont ainsi signé, en juin 2017, un plan stratégique définissant les grandes lignes de la future politique européenne de développement. Le « nouveau consensus européen pour le développement » met en avant la coopération déléguée avec les agences européennes de développement ainsi qu'une meilleure collaboration sur le terrain. Cette feuille de route pour le développement s'applique dans son intégralité à l'ensemble des institutions de l'UE et à tous ses États membres, qui se sont engagés à coopérer plus étroitement pour simplifier la programmation de l'aide et réduire la fragmentation des actions. La « programmation conjointe » vise à :

- améliorer la coordination et la cohérence opérationnelle ;

- -réduire les coûts de transaction ;
- -favoriser le déploiement d'initiatives conjointes.

Promue par l'AFD, cette approche a pour ambition une mise en œuvre conjointe de l'aide et mérite d'être étendue aux principaux acteurs de l'aide européens.

Recommandation n° 12

Aboutir à une programmation conjointe de l'aide française (notamment la programmation de l'AFD) avec celle du FED

La recherche d'efficacité dans l'usage du FED tient en effet moins à une réforme institutionnelle qu'à la recherche d'effets concrets sur le terrain. Les situations de crise en Afrique ces dernières années ont amené l'Union européenne à modifier sa politique d'aide, par exemple en mettant en place un partenariat plus étroit avec la Banque mondiale et l'AFD dans les zones en crises, ou à participer à l'Alliance Sahel, une coalition de bailleurs dont l'objectif est d'accélérer la mise en œuvre de projets de développement dans les zones fragiles afin de produire des effets en termes de stabilisation.

Autre forme d'optimisation du Fonds, les délégations de gestion mises en œuvre dans le cadre du « nouveau consensus européen pour le développement », plan stratégique définissant les grandes lignes de la future politique européenne de développement adopté en juin 2017 par l'Union européenne et ses États membres qui met en avant la coopération déléguée avec les agences européennes de développement ainsi qu'une meilleure collaboration sur le terrain afin de simplifier la programmation de l'aide, réduire la fragmentation des actions et réduire les coûts de transaction.

Recommandation n° 13

Poursuivre les efforts en vue de réduire les délais de décaissements des montants alloués dans le cadre Fonds européen de Développement

Par ailleurs, les difficultés qui peuvent surgir lors de la négociation portant sur les contributions respectives des États membres pourraient être en partie contournées si le FED était doté de ressources propres. La proposition faite en 2011 par la Commission européenne d'une taxe sur les transactions financières (TTF) européenne pourrait fournir un moyen d'alimenter le FED indépendamment des budgets nationaux et du budget européenne, sur le modèle de la TTF française qui alimente le Fonds de Solidarité pour le Développement.

Ce projet s'est jusqu'à présent heurté à la règle de l'unanimité qui prévaut en matière fiscale, et les discussions actuelles sur une TTF européenne portent sur un projet concernant la zone euro, et non le FED. Une TTF européenne serait

cependant un bon moyen de dégager des ressources propres et « sanctuarisées » pour l'aide au développement européenne.

Recommandation n° 14

Entamer des discussions pour dégager des ressources propres à destination du FED, par exemple en étendant à l'Union européenne le principe de la Taxe sur les transactions financières

Vos rapporteurs estiment donc plus prudent de conserver le FED sous une forme proche de sa forme actuelle, ne serait-ce que parce que nos partenaires des pays ACP connaissent cet outil et souhaitent généralement cette raison son maintien. Il est par ailleurs important que le partenariat ACP puisse continuer à disposer d'un instrument propre, prévisible et consacré de façon prioritaire aux thématiques essentielles que sont la lutte contre la pauvreté et le développement, l'accompagnement de l'ouverture commerciale des pays ACP, la stabilisation à travers la Facilité de Paix pour l'Afrique et le contrôle migratoire.

Recommandation n° 15

Conserver le Fonds européen de Développement sous une forme proche de sa forme actuelle afin de disposer d'un instrument de financement propre au partenariat Europe-ACP

Quelle que soit la forme que prendra finalement l'instrument de financement du partenariat Europe-ACP, le plus important est toutefois qu'il demeure consacré au partenariat afin d'éviter que ce dernier ne se dilue progressivement dans une politique de voisinage plus générale.

Recommandation n° 16

En cas de budgétisation du FED, maintenir un instrument ACP distinct des instruments Asie et Amérique latine et maintenir la séparation avec les instruments de voisinage

Cette discussion n'est toutefois pas achevée et sera probablement suspendue de fait tant que la négociation sur l'accord de coopération ne sera pas achevée. La période couverte par le 11^e FED s'étendant jusqu'à la fin 2020, il restera donc un an pour trancher la question.

M. Koen Doens a en effet indiqué à la mission d'information que l'avenir du FED ne serait probablement pas discuté dans le cadre des négociations sur le futur accord (qui ne traite pas directement de ce sujet), notamment afin d'éviter une focalisation des discussions sur l'aspect financier de la coopération.

Cela semble plutôt opportun pour deux raisons. En premier lieu, un des aspects du débat sur la budgétisation du FED concerne l'éventuelle participation britannique à certains financements, qui serait plus facile avec le maintien du FED

qu'en cas de budgétisation. Or, ce point ne peut pas être réellement discuté, sinon de façon très prospective, tant que la future relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni n'est pas elle-même établie, ce qui ne sera pas le cas avant le mois de mars 201 au plus tôt.

En second lieu, le partenariat Europe-ACP étant potentiellement appelé à évoluer vers un partenariat moins intégré, il serait imprudent de risquer d'accélérer cette évolution. Si une budgétisation, voire une dissolution, du FED dans un instrument unique de coopération européen était annoncée, il est probable que les pays ACP seraient beaucoup moins enclins à accepter le principe d'un accord de partenariat comportant trois piliers, le risque étant alors à leurs yeux que le partenariat lui-même soit progressivement vidé de sa substance.

D. D'UNE LOGIQUE DÉVELOPPEMENTALE À UNE LOGIQUE D'INSERTION DANS LES ÉCHANGES

Le cadre de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP a toujours été dans une position quelque peu ambiguë, à mi-chemin entre une logique développementale et une logique commerciale.

La logique développementale a logiquement été dominante au cours des premières décennies. Il s'agissait de faire passer les pays récemment décolonisés du statut de « pays en développement » à celui de « pays développés », et l'aide au développement était alors essentiellement conçue comme un transfert financier d'État à État devant aider les bénéficiaires à développer les infrastructures dont ils avaient besoin pour accéder au stade « suivant » du développement, le développement lui-même étant considéré comme une progression linéaire.

Dans cette perspective, le cadre de coopération mis en place entre l'Europe et les anciennes colonies répondait à un schéma relativement simple de rattrapage économique, dont il était envisagé qu'il fasse logiquement place un jour à une relation d'égal à égal. Ce qui n'était peut-être pas prévu était la possibilité que les deux logiques, développementale et commerciale, soient simultanément d'actualité et pertinentes.

Or, tel est le cas aujourd'hui. Une partie du groupe ACP, certes encore réduite, a atteint un niveau de développement élevé, voire équivalent à celui de certains États membres de l'Union européenne. C'est par exemple le cas du Commonwealth des Bahamas, avec lequel le Service européen d'action extérieure a dû élaborer un programme indicatif national à valeur zéro, c'est-à-dire n'entraînant aucun versement en provenance du FED.

D'autres pays du groupe ACP se sont en revanche très peu développés, et plusieurs d'entre eux ont même reculé en termes de développement économique et humain, généralement en raison d'événements graves tels que des guerres civiles. Le développement économique récent du continent africain est certes impressionnant, mais demeure très contrasté et parfois fragile.

Or, ces différentes situations, aussi différentes soient-elles, doivent néanmoins rester couvertes par un cadre commun, mais l'équilibre peut être difficile à trouver entre deux finalités qui ne sont pas contradictoires sur le fond, mais peuvent passer par des moyens différents.

Recommandation n° 17

Assurer un équilibre entre financement du développement, en particulier développement humain, et instruments financiers pour mobiliser les investissements privés)

1. La logique développementale menacée

L'adoption en septembre 2015 à New York des Objectifs du Développement durable a marqué une rupture dans la façon dont est conçue l'aide au développement, aussi bien du côté des bénéficiaires que de celui des donateurs. Le développement est désormais considéré comme un objectif partagé aussi bien par le Nord que par le Sud, dont la finalité ne se limite pas à la croissance économique mais englobe des objectifs beaucoup plus généraux, environnementaux, sociétaux et même sécuritaires, puisqu'un pilier « Paix et sécurité » figure dans le document adopté par l'Assemblée générale des Nations unies.

Cette conception élargie du développement s'articule avec une conception également élargie de son financement, formulée par le Programme d'action d'Addis-Abeba, adopté par la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui met l'accent sur la nécessaire diversification des sources de financement du développement. Compte tenu de l'ambition des ODD adoptés la même année, il est généralement reconnu que les financements publics traditionnels ne peuvent suffire à l'atteinte de ces objectifs et que la mobilisation de fonds privés sous une forme ou sous une autre sera nécessaire.

En d'autres termes, il s'agit d'impliquer le secteur privé dans l'aide au développement, ce qui implique que les politiques d'aide mettent place des incitations financières visant à orienter les investissements privés dans le sens du développement, ce qui peut sembler incompatible avec l'idée d'une aide au développement désintéressée, mais semble nécessaire pour répondre aux nouvelles ambitions dans ce domaine.

Quoi qu'il en soit, la coopération Europe-ACP pèse de façon importante dans ce débat, l'Union européenne étant le principal contributeur mondial à l'aide au développement⁽¹⁾, tandis que l'Afrique subsaharienne est son principal destinataire.

(1) L'aide publique au développement (APD) fournie par l'UE et ses États membres s'est chiffrée à 75,5 milliards d'EUR en 2016.

M. Bruno Rivalan, chef du bureau français d'Action Santé Mondiale, chef de file de la commission Europe de Coordination SUD et membre du Conseil d'administration de Concord, auditionné par la mission d'information, estime ainsi que les orientations suivies de façon croissante par l'Europe en matière de coopération masquent pour l'essentiel un retour à l'aide liée et contredit les obligations inscrites dans le traité de Lisbonne, qui assigne à l'aide l'objectif de réduction de la pauvreté et des inégalités et non de règlement des crises au bénéfice des pays donateurs. Ainsi, le fait que le FED ait financé la plus grande partie du dispositif visant à réduire les migrations semble problématique.

Concernant la participation du secteur privé à l'effort d'aide au développement, Mme Karine Sohet, Senior Policy officer pour ACT Alliance EU, estime que le risque est que les financements soient trop fortement orientés vers les secteurs les plus rentables, tels que les transports, les infrastructures, l'énergie ou le digital, au détriment des actions de développement humain. Elle rappelle également que le secteur privé inclut également les PME et les paysans locaux, c'est-à-dire des acteurs économiques essentiels, notamment en matière d'emploi, mais susceptibles d'être laissés de côté par des politiques qui seraient trop fortement tournées vers les infrastructures.

Plus généralement, les ONG s'inquiètent fréquemment de ce qu'elles appellent le mélange des genres, qui consiste à utiliser des fonds destinés à l'aide à des fins différentes telles que la résolution des questions migratoires ou sécuritaires. Les Objectifs du développement durable forment cependant un tout dont on ne peut exclure une partie, qu'il s'agisse des objectifs environnementaux ou sociétaux, de la lutte contre le terrorisme (objectif 16, cible a) ou d'une forme de contrôle des migrations (objectif 10, cible 7).

Quant à la question plus générale de la place du secteur privé dans l'aide au développement, elle renvoie d'abord à la question plus générale du rôle joué par le commerce dans le développement des économies. S'il est reconnu que la seule croissance économique ne suffit pas à assurer le développement, encore moins un développement équilibré et respectueux de l'environnement, le souhait de mobiliser des fonds privés pour atteindre les objectifs de l'agenda 2030 revient à reconnaître que l'aide au développement est également une forme d'investissement dont un retour, sous une forme ou sous une autre, peut être attendu, qu'il soit de nature financière ou politique, prenant la forme d'une plus grande stabilité internationale profitable aux donateurs comme aux bénéficiaires.

2. Le basculement vers une logique d'investissement

Impliquer le secteur privé dans le développement semble l'aboutissement logique de ce qui a été entrepris lors de la décolonisation, puisqu'il s'agissait de faire parvenir les anciennes colonies à un stade de développement leur permettant de traiter d'égal à égal avec les anciennes puissances coloniales. Le basculement qui semble avoir lieu aujourd'hui n'est donc pas contraire à la logique de la coopération, mais il peut être mal compris et susciter des résistances.

M. Etienne Giros, président délégué du CIAN (Conseil français des investisseurs en Afrique), a ainsi indiqué à la mission que le lancement en septembre 2016 par la Commission européenne du Plan d'investissement extérieur, un plan visant à encourager l'investissement en Afrique et dans les pays du Voisinage de l'UE pour renforcer ses partenariats et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable, avait suscité des résistances non seulement parmi les ONG, mais également au sein de l'administration européenne.

Doté de 3,35 milliards d'euros provenant du budget de l'Union et du Fonds européen de développement, ce plan vise à créer un effet de levier avec un objectif de 44 à 88 milliards d'euros, et doit s'appuyer à la fois sur des mécanismes incitatifs et sur de l'aide sous forme d'expertise technique visant à améliorer le climat des affaires.

Le PIE repose sur trois piliers : le Fonds européen pour le Développement durable (FEDD), composé de facilités d'investissement et d'un fonds de garanties ; un programme d'assistance technique ; et un ensemble d'initiatives comprenant la tenue de dialogues public-privé visant à améliorer la gouvernance et le climat des affaires. Il est important que de tels dialogues aient lieu dans la durée et aboutissent à un renforcement de la sécurité juridique dans les pays ACP.

Recommandation n° 18

Appuyer le développement d'instances de dialogue public-privé afin d'améliorer le climat des affaires dans la durée

L'essentiel pour M. Giros est de conserver une logique de développement, l'investissement demeurant à ce stade un moyen d'y parvenir. La stratégie qui prévalait avec les accords de Yaoundé et de Lomé a consisté selon M. Giros à ériger des barrières douanières afin de permettre aux États africains de se doter d'une industrie de transformation, stratégie qui a échoué faute d'infrastructures suffisantes pour rendre ces pays compétitifs. L'étape suivante a consisté à s'orienter vers le libre-échange afin de faire baisser le coût des intrants, mais cette stratégie doit être conduite de façon prudente et n'est pas en elle-même suffisante. La bonne gouvernance est notamment indispensable pour améliorer le climat des affaires, dans un contexte où les grandes entreprises ne bénéficient pas toujours de la sécurité juridique dont elles auraient besoin pour mener des projets de long terme, et où les petites entreprises sont encore moins bien armées face à des changements d'attitude soudains des gouvernements locaux. Pour M. Giros, les politiques publiques ne prennent pas toujours suffisamment en considération l'aversion au risque qui caractérise les entreprises.

La double nature, commerciale et développementale, du partenariat Europe-ACP peut cependant être un atout. Les APE comportent un volet d'accompagnement des réformes fiscales nécessaires pour compenser les baisses de recettes douanières dues à l'ouverture des frontières dans les pays ACP signataires, mais cet accompagnement doit probablement être renforcé de façon à

obtenir une véritable stabilité fiscale et réglementaire à long terme, car c'est bien de cela qu'ont besoin les investisseurs étrangers : non pas une offre ponctuelle sur un projet particulier, mais la mise en place durable d'un climat des affaires stable et d'une stabilité juridique durable.

Recommandation n° 19

Renforcer la stabilité du cadre réglementaire et fiscal des pays signataires d'APE en s'appuyant sur ces derniers afin de lutter à la fois contre la fraude et le harcèlement fiscaux.

M. Bruno Mettling, Président d'Orange Africa & Middle East et Président de conseil de chefs d'entreprise au sein de MEDEF International, auditionné dans le cadre de la mission d'information, estime également que la stabilité du cadre réglementaire et fiscal est essentielle, mais insiste également sur le fait que les entreprises françaises et européennes sont bien positionnées dans ce domaine. Dans une situation où la concurrence chinoise fait l'objet d'un certain nombre de craintes, la mise en place de pratiques réglementaires et fiscales stables modifierait les règles du jeu dans un sens qui serait plutôt favorable aux entreprises européennes. Selon M. Mettling, « Les principes de responsabilité sociale des entreprises doivent être renforcés. Les entreprises européennes n'hésitent pas à s'engager sur la formation, à l'empreinte en termes de développement durable, etc. Dès lors que ces principes sont effectivement suivis, il y a de quoi différencier les pratiques des entreprises européennes et celles de nos concurrents. »

Recommandation n° 20

Renforcer les principes de responsabilité sociale des entreprises en Afrique afin de créer des conditions de concurrence plus équitables entre l'Europe et les autres partenaires de l'Afrique.

En d'autres termes, les préoccupations des ONG et celles des entreprises ne sont pas aussi éloignées qu'il pourrait sembler. La crainte exprimée par certaines ONG que des fonds initialement destinés à des projets de développement ne soient en quelque sorte « détournés » à des fins de stabilisation sécuritaire ou de contrôle des migrations mérite certainement d'être prise en considération, mais la crainte plus générale d'un « mélange des genres » paraît moins fondée.

CONCLUSION

L'avenir du partenariat EU-ACP représente pour la France un enjeu considérable. Comme l'a rappelé lors de son audition à la mission d'information M. Cyrille Pierre, directeur du développement durable au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le partenariat a été pour la France une façon d'amener des États membres de l'Union européenne sans lien historique particulier avec le continent africain à contribuer à la relation avec ce dernier. Si l'Afrique est de toute façon prioritaire pour le Royaume-Uni ou la France, faire contribuer la Pologne ou la Suède a été en revanche un point très important en termes de mutualisation des fonds.

Du côté des ACP, ce qui a changé depuis la signature de l'Accord de Cotonou, en 2000, est, outre la croissance qu'ont enregistrée les économies africaines, la prise de conscience des pays africains de peser dans la communauté internationale et de pouvoir choisir leur avenir. Le signe principal de cette évolution est la création et la montée en puissance de l'Union africaine, un changement majeur qui a bouleversé les cadres du dialogue et du partenariat entre les États européens et les États africains. Comme le Sommet d'Abidjan l'a démontré, l'Afrique compte en son sein des États en mesure d'assurer un leadership international sur un nombre croissant de sujets.

La mise en place d'un dialogue politique permanent et fort est également d'un intérêt majeur pour l'Union européenne et la France en particulier, notamment parce qu'il y a désormais des populations originaires de chacun des continents vivant dans l'autre continent, ce qui entraîne des échanges culturels, financiers et humains permanents et la prise de conscience progressive d'un destin commun.

En deuxième lieu, ce partenariat permet à l'Europe d'avoir face à elle un ensemble de 79 pays qui peuvent être un atout majeur en termes d'influence. Pour la France, qui possède des territoires d'outre-mer, cela permet de favoriser un environnement stable dans leur voisinage. Au niveau mondial, le partenariat ACP permet de faire exister une coalition de 107 États qui peut exercer une influence majeure si elle parvient à définir des positions communes. Sur des sujets comme le climat ou la santé, il est important que le futur accord de partenariat puisse renforcer cette alliance diplomatique entre les pays lors des grandes négociations internationales.

Les principaux reproches faits au partenariat concernent la lourdeur et la lenteur du dispositif. La programmation est étalée sur plusieurs années avec des procédures longues, même s'il demeure possible de créer rapidement des fonds fiduciaires dans les situations d'urgence. Le dialogue politique a également pu être fastidieux avec le groupe ACP, dont les institutions n'ont pas obtenu le succès qui

pouvait être espéré lorsqu'elles ont été créées. Le groupe ACP ne constitue manifestement pas l'identité principale de ses membres. Il est hétérogène et pour l'essentiel hérité de l'histoire.

Dans ce contexte, le partenariat avec l'Afrique occupe une place particulière. Le choix entre un partenariat continental englobant les pays d'Afrique du Nord et un partenariat limité à l'Afrique subsaharienne semble plus théorique que pratique. Chaque ensemble a sa pertinence selon le sujet traité. Les questions sécuritaires ou relevant de la problématique migratoire impliquent généralement soit une discussion à l'échelle du continent, soit, le plus souvent, une discussion dans un cadre *ad hoc* regroupant les États les plus concernés par une problématique particulière. Lorsqu'un sujet est suffisamment important et urgent pour relever d'une discussion au niveau des chefs d'États, le cadre formel dans lequel il a lieu devient relativement secondaire.

S'agissant de questions de développement et d'ouverture commerciale, l'Afrique subsaharienne, c'est-à-dire la région Afrique du groupe ACP, paraît former un cadre plus pertinent, dans lequel des échanges peuvent avoir lieu à des niveaux plus techniques et de façon continue.

Le schéma proposé dans le mandat de négociation de la partie européenne, avec un socle commun, trois piliers régionaux et une mention explicite du rôle joué par l'Union africaine dans le cadre du partenariat, semble donc probablement le meilleur moyen de conserver les différentes options dont l'Europe et l'Afrique peuvent avoir besoin en fonction des situations et des problèmes à régler. Mais la relation avec l'Afrique d'une part, avec le groupe ACP d'autre part, ne pourra pas reposer uniquement sur le texte auquel les négociateurs finiront par aboutir. Les pays concernés devront faire preuve d'initiative et de réactivité, entretenir les dialogues politiques mis en place par les textes, trouver les forums adéquats pour traiter des différentes questions qui émergeront et faire preuve de souplesse à mesure que les différentes institutions mises en place se révéleront plus ou moins adaptées et plus ou moins utiles.

À terme, cependant, c'est bien une relation entre l'Europe et l'Afrique qu'il faudra bâtir. Le futur accord de partenariat doit donc être le premier pas d'un processus qui devra déboucher sur une relation d'égal à égal entre l'Union européenne et l'Union africaine et sur la conclusion d'un accord de continent à continent.

On peut en effet dès maintenant prévoir que les sujets de discussion ne manqueront pas. Les enjeux politiques, sécuritaires, migratoires, démographiques, climatiques et commerciaux sont en effet assez nombreux pour justifier la poursuite d'un partenariat complexe mais appelé à devenir de plus en plus essentiel.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 19 décembre 2018, la commission des affaires étrangères examine le présent rapport d'information.

L'enregistrement de cette séance est accessible sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7103739_5c1a004391ce5.commission-des-affaires-etrangeres--rapport-d-information-sur-le-partenariat-avec-l-afrique-apres-c-19-decembre-2018

Au terme du débat, la commission *autorise* la publication du rapport d'information.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Recommandation n° 1

Assurer une meilleure représentation des oppositions politiques des pays ACP au sein des futures institutions conjointes du partenariat, en particulier dans l'Assemblée Parlementaire Paritaire

Recommandation n° 2

Inclure dans le futur accord de partenariat des mécanismes spécifiques et juridiquement contraignants favorisant la participation des organisations de la société civile, participation dont les modalités peuvent être précisées lors de l'élaboration du Programmes indicatif national de chaque pays

Recommandation n° 3

Favoriser la possibilité d'un dialogue politique véritablement réciproque afin de permettre un usage plus systématique de l'article 96.

Recommandation n° 4

Maintenir des dialogues réguliers et thématiques entre États sur des sujets techniques afin de favoriser les échanges d'expérience

Recommandation n° 5

Renforcer l'aide à l'enregistrement des naissances afin de faire diminuer le nombre de personnes sans état civil.

Recommandation n° 6

Rechercher la mise en place d'instances de suivi et de négociation pour chaque pilier régional du futur accord afin de faciliter les négociations à venir.

Recommandation n° 7

Aider chacune des trois régions ACP à se doter d'une structure permanente de suivi et de négociation afin de faciliter les futures révisions du partenariat

Recommandation n° 8

Renforcer l'aide à la mise en place d'administrations fiscales afin de compenser la baisse à venir des recettes douanières des pays ACP

Recommandation n° 9

Aider à la formation des équipes de négociations APE des pays ACP afin de faciliter la mise en place ultérieure de zones de libre-échange telles que la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) africaine.

Recommandation n° 10

Associer la DG-DEVCO aux négociations des APE afin de mieux coordonner l'ouverture commerciale et l'aide aux secteurs les plus exposés

Recommandation n° 11

Associer plus étroitement le Parlement européen et les Parlements nationaux à la négociation des APE et au suivi de leur application

Recommandation n° 12

Aboutir à une programmation conjointe de l'aide française (notamment la programmation de l'AFD) avec celle du FED

Recommandation n° 13

Poursuivre les efforts en vue de réduire les délais de décaissements des montants alloués dans le cadre Fonds européen de Développement

Recommandation n° 14

Entamer des discussions pour dégager des ressources propres à destination du FED, par exemple en étendant à l'Union européenne le principe de la Taxe sur les transactions financières

Recommandation n° 15

Conserver le Fonds européen de Développement sous une forme proche de sa forme actuelle afin de disposer d'un instrument de financement propre au partenariat Europe-ACP

Recommandation n° 16

En cas de budgétisation du FED, maintenir un instrument ACP distinct des instruments Asie et Amérique latine et maintenir la séparation avec les instruments de voisinage

Recommandation n° 17

Assurer un équilibre entre financement du développement, en particulier développement humain, et instruments financiers pour mobiliser les investissements privés)

Recommandation n° 18

Appuyer le développement d'instances de dialogue public-privé afin d'améliorer le climat des affaires dans la durée

Recommandation n° 19

Renforcer la stabilité du cadre réglementaire et fiscal des pays signataires d'APE en s'appuyant sur ces derniers afin de lutter à la fois contre la fraude et le harcèlement fiscaux.

Recommandation n° 20

Renforcer les principes de responsabilité sociale des entreprises en Afrique afin de créer des conditions de concurrence plus équitables entre l'Europe et les autres partenaires de l'Afrique.

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

- M. Charles de Marcilly, responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation Robert Schuman ;
- Mme Valérie Liang-Champrenault, cheffe du bureau investissement et règles dans le commerce international de la direction générale du Trésor et Mme Élise Bénayo, adjointe à la cheffe de bureau ;
- M. Bruno Mettling, président d'Orange Africa & Middle East et président de conseil de chefs d'entreprise au sein de MEDEF International ; M. Philippe Gautier, directeur général de MEDEF International, M. Frédéric Morel-Barbier, directeur de projet Afrique et M. Alexandre Boudet, chargé de projet Afrique, en charge du travail sur le post-Cotonou ;
- M. Jean de Croone, directeur adjoint de l'Immigration à la direction des étrangers en France du ministère de l'Intérieur, M. Philippe Conduché, chef du bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité, M. Étienne Vulliet, chargé de mission et M. Vincent Naturel, chef du bureau de la prospective et du soutien (BPS) à la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- M. Étienne Giros, président délégué du Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN) et M. Patrick Sevaistre, consultant indépendant en management des politiques publiques en Afrique ;
- Son Exc. M. Jean-Marc Châtaigner, Ambassadeur, Envoyé spécial pour le Sahel ;
- M. Bruno Rivalan, chef du bureau français d'Action Santé Mondiale, chef de file de la commission Europe de Coordination SUD et membre du Conseil d'administration de Concord ;
- M. Pascal Erard, responsable plaidoyer du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) ;
- Mme Patricia Sparado, chargée de plaidoyer à Coordination SUD ;
- Mme Karine Sohet, senior Policy officer, ACT Alliance EU ;
- Son Excellence M. Chakib Benmoussa, Ambassadeur du Maroc en France, M. Ottman Samsame, conseiller et M. Walid Remmal, conseiller ;
- Mme Stéphanie Lanfranchi, responsable de la division Afrique de l'Est au département Afrique Sub-saharienne de l'Agence française de développement (AFD) et Mme Mme Zolika Bouabdallah, chargée des relations avec le Parlement au département stratégie ;

- M. Cyrille Pierre, directeur du développement durable au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Mme Nsoudou, cheffe du pôle politique européenne de développement et M. François Lègué, sous-directeur du développement.

Déplacement à Bruxelles le 12 décembre 2017

- M. Koen Doens, directeur général adjoint de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne ;
- Son Excellence Dr Patrick I. Gomes, secrétaire général du Groupe des États d'Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP) ;
- Mme Valentine Delcoustal, conseillère Afrique à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- M. Christian Leffler, secrétaire général adjoint pour les questions économiques et mondiales du Service européen pour l'action extérieure.

Déplacement en Éthiopie du 6 au 8 novembre 2018

- M. David Luke, coordinateur de l'African Trade Policy Center de la commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) ;
- Mme Giovane Biha, secrétaire exécutive adjointe de la commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) ;
- M. Ranieri Sabatucci, ambassadeur de l'Union européenne auprès de l'Union africaine ;
- Mme Nadine El-Hakim, conseillère du président de la Commission de l'Union africaine (UA) ;
- M. Albert Muchanga, commissaire de l'UA au commerce et à l'industrie ;
- Son Excellence M. Frédéric Bontems, Ambassadeur de France en Éthiopie et auprès de l'Union africaine ;
- Son Excellence M. Rachid Benlounes, ambassadeur d'Algérie en Ethiopie ;
- Son Excellence M. Pr. Alain Djacoba Tehindrazanarivelo, ambassadeur de Madagascar en Ethiopie ;
- Son Excellence M. Fafré Camara, ambassadeur du Mali en Ethiopie ;
- M. Ndongo Dieng, Ministre-Conseiller de l'Ambassade du Sénégal en Ethiopie.

Déplacement à Bruxelles le 20 novembre 2018

- M. Louis Michel, député européen belge, président de la Délégation à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE ;
- Mme Maria Arena, députés européenne belge, membre de la Délégation à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE ;
- Mme Valentine Delcoustal, conseillère Afrique à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- M. Koen Doens, directeur général adjoint de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne ;
- M. Christian Leffler, secrétaire général adjoint pour les questions économiques et mondiales du Service européen pour l'action extérieure.

ANNEXE 2 : ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE EXISTANTS

L'accord de partenariat économique CARIFORUM-CE

La Commission européenne a paraphé, le 16 décembre 2007, un accord de partenariat économique (APE) avec Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, la République dominicaine, la Grenade, la Guyana, Haïti, la Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Christophe-et-Nevis, le Suriname et Trinidad-et-Tobago (les pays du CARIFORUM). Par cet accord de partenariat économique, les Caraïbes et l'Europe entendent consolider leurs liens économiques déjà anciens en vue de promouvoir la croissance, l'emploi et le développement dans la zone Caraïbes. L'APE a été signé officiellement le 15 octobre 2008 aux Caraïbes.

« L'APE fait pleinement usage des dispositions de l'OMC autorisant les pays en développement à exclure certains produits du processus de libéralisation, à protéger les industries sensibles et émergentes et à appliquer des mesures de sauvegarde contre la montée en flèche des importations »

Pourquoi un nouvel accord commercial entre l'UE et les Caraïbes ?

Pendant plus de trente ans, les échanges entre l'Europe et les Caraïbes étaient fondés en grande partie sur un système de « préférences » qui consistait en l'application de taux tarifaires spéciaux à une sélection de produits. Malheureusement, ces accords n'ont pas aidé les économies des Caraïbes à diversifier ou à renforcer leurs industries : les Caraïbes exportent moins qu'il y a vingt ans et à des prix inférieurs. Le recours à un système de préférences n'est donc pas une stratégie viable à long terme pour la région.

Par ailleurs, étant appliqués sur une base unilatérale propre à engendrer une discrimination entre les pays en développement des Caraïbes et les pays en développement du reste du monde, ces arrangements, désormais remplacés par l'APE, n'étaient pas conformes aux règles de l'OMC. En 2001, l'Union européenne et les Caraïbes se sont vu impartir par d'autres membres de l'OMC un délai de sept ans pour négocier un nouvel accord approprié. Le résultat est l'accord de partenariat économique, qui offre désormais une sécurité juridique vis-à-vis des recours d'autres pays en développement auprès de l'OMC.

Pour satisfaire aux règles de l'OMC, un accord commercial doit ouvrir la quasi-totalité des échanges entre deux partenaires. C'est ce que fait l'APE CARIFORUM-CE en ouvrant, avec effet immédiat, l'ensemble des marchés de l'Union et, progressivement, les marchés des Caraïbes. L'APE fait pleinement usage des dispositions de l'OMC autorisant les pays en développement à exclure certains produits du processus de libéralisation, à protéger les industries sensibles et émergentes et à appliquer des mesures de sauvegarde contre la montée en flèche des importations.

L’APE CARIFORUM-CE fait figure de pionnier dans le système de commerce international. Il s’agit du premier accord commercial Nord-Sud réellement global qui favorise le développement durable, instaure un marché régional parmi les pays en développement et contribue à la lutte contre la pauvreté. Il permettra aux Caraïbes de se faire un nom en tant que marché en expansion offrant aux entreprises et aux investisseurs des opportunités de croissance et une sécurité pour leurs investissements.

- L’accord de partenariat économique repose sur la création d’un marché régional intégré dans les Caraïbes. Il facilite l’harmonisation progressive des droits extérieurs des pays du CARIFORUM en s’appuyant sur la libéralisation des flux de marchandises entre les économies des Caraïbes, ce qui aidera les entreprises locales à réaliser des économies d’échelle et à faire de la région un marché beaucoup plus attractif pour les investissements et le commerce.
- L’APE élimine immédiatement tous les droits tarifaires et les quotas applicables aux exportations vers l’Union européenne. Les seules exceptions sont le sucre et le riz, qui seront libéralisés à court terme.
- L’Union a également accepté d’ouvrir l’accès de ses marchés de services aux entreprises et aux professionnels des Caraïbes et de permettre aux jeunes professionnels caribéens d’acquérir de l’expérience dans l’Union. Ces mesures vont beaucoup plus loin que tout ce que l’Europe a pu proposer jusqu’à présent dans ses accords commerciaux.
- Côté caribéen, une ouverture progressive des marchés est prévue sur une période de 25 ans, ce qui se traduira par des produits moins chers pour les consommateurs et les entreprises.
- Les pays caribéens profiteront désormais de « règles d’origine » améliorées favorables au développement des industries qui importent des matières premières entrant dans la fabrication de produits destinés à l’exportation en Europe. Cet aspect est important notamment pour les industries des aliments transformés ou de la pêche qui pourraient importer des matières premières à partir de pays hors Caraïbes.
- Outre les 165 millions d’euros prévus dans le cadre du programme régional du Fonds européen de développement en faveur des Caraïbes, l’Union s’engage, par une déclaration de coopération au développement incluse dans l’APE, à utiliser son aide au commerce pour soutenir les pays des Caraïbes dans la mise en œuvre de l’APE.

Les États des Caraïbes seront-ils en mesure de protéger les produits sensibles et les industries en phase de croissance contre la concurrence commerciale ?

L'accord de partenariat économique laisse une marge de manœuvre considérable aux Caraïbes en leur permettant d'exclure des produits et des industries sensibles du processus de libéralisation ou de mettre en œuvre la libéralisation de façon progressive sur une longue période. Les biens libéralisés par les pays du CARIFORUM en vertu de cet accord représentent 61 % des importations de l'Union en valeur sur 10 ans, 82 % sur 15 ans (85 % des lignes tarifaires) et 86 % sur 25 ans (90 % des lignes tarifaires). Les principaux produits non concernés par les réductions tarifaires sont les produits agricoles, transformés ou non, certains produits chimiques, les meubles et d'autres produits industriels.

Il existe également des dispositions visant à protéger et à sauvegarder les normes environnementales et les droits des travailleurs tout en garantissant les droits des pays caribéens à régler et à gérer leurs propres affaires.

L'APE Caraïbes bénéficiera d'un soutien financier, au titre du Fonds européen de développement et en particulier du programme régional, d'un montant de 165 millions d'euros pour la période 2008-2013. Les fonds seront affectés au soutien de la mise en œuvre des APE, à la mise en place de programmes de développement des entreprises et à l'appui de la réforme du système fiscal dans les pays du CARIFORUM.

Le commerce de l'UE avec la région Caraïbes a atteint plus de 6 milliards d'euros en 2007. L'UE a exporté pour 3 275 milliards d'euros de marchandises vers les Caraïbes, notamment des bateaux et des machines. Les exportations des Caraïbes vers l'UE se sont chiffrées à près de 3 milliards et ont inclus notamment des bateaux, des carburants, des produits chimiques et des produits agricoles.

L'accord de partenariat économique (ape) entre l'UE et l'Afrique australe

L'APE Afrique australe (SADC) a été conclu[1] avec l'Afrique du Sud, le Botswana, la Namibie, le Swaziland, le Lesotho qui font également partie de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU – South African Customs Union) et le Mozambique.

Le texte a été approuvé par le Parlement européen en septembre 2016 et il a été ratifié par cinq des six pays de la zone à l'été 2016 (le Mozambique est en cours de ratification et bénéficie en attendant du SPG tous sauf les armes). L'APE est en application provisoire dans tous les pays sauf le Mozambique depuis le 10 octobre 2016.

L'accord entrera en vigueur dans toutes ses dispositions lorsqu'il aura été ratifié par toutes les parties (y compris par les parlements nationaux des États membres de l'UE).

Analyse de l'accord de partenariat économique avec l'Afrique australe

La libéralisation des échanges couvrira à terme 97,7 % des lignes tarifaires et 85,6 % du commerce en valeur pour les pays de la SACU^[2].

Pour les pays de la SACU, la libéralisation sera échelonnée sur 12 ans dont les premières 7 années sans réduction tarifaire. 2,3 % des lignes tarifaires sont traitées comme sensibles par l'Afrique australe et ne seront pas libéralisées soit 181 lignes tarifaires dont 60 % sont des produits agricoles (viandes, produits laitiers, certaines céréales dont le blé et le maïs, sucre) et 40 % de produits industriels (huiles de pétrole ou minéraux bitumeux, paraffine, fibres textiles dont le jute, articles de friperie, certains véhicules motorisés, certains équipements industriels etc.). Enfin un certain nombre de lignes tarifaires sont soumises à des quotas notamment pour la farine, le porc, l'orge (pour le Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland), ainsi que le sucre, les jus, les fleurs, le lait (pour le Mozambique). Au regard des autres APE, le niveau de libéralisation est élevé du fait de la présence de l'Afrique du Sud dans la négociation.

L'UE quant à elle offre un accès total, sans droit de douane ni quota depuis la date d'application provisoire de l'accord aux pays de la région à l'exception de l'Afrique du Sud.

L'accès au marché européen dans le cadre de l'APE est amélioré pour l'Afrique du sud par rapport à l'accord de libre-échange (ACDC) en vigueur depuis 2004, avec une plus grande ouverture notamment pour le vin, le sucre, les fruits, et pour certains produits industriels comme le textile et les véhicules. Pour les produits en provenance d'Afrique du Sud, une libéralisation progressive sera appliquée selon quatre catégories (A, B, C et D). L'Union européenne a exclu

2,1 % de ses lignes tarifaires de la libéralisation avec l’Afrique du Sud afin de protéger certains produits sensibles : 98 % de ces lignes non libéralisées sont des produits agricoles (dont bananes fraîches, sucre, riz, rhum, chocolat, viande bovine, tomates, maïs, eaux minérales, café et thé, confitures et pâtes de fruits, amidons). L’accès au marché européen pour les produits sud-africains sera immédiat pour 94,5 % des produits (catégorie A), à l’exception des produits de la pêche dont les tarifs seront démantelés au cours d’une période de 4 à 9 ans (catégorie B pour le colin du Cap et catégorie C pour le reste) et des oranges (en 10 ans catégorie D). Par ailleurs, un certain nombre de produits sud-africains bénéficieront de contingents à droit nul, dont le vin (110 millions de litres), le sucre (150 000 t) et l’éthanol (80 000 t).

Par ailleurs, afin de tenir compte de la spécificité des pays d’Afrique australe et de leurs niveaux de développement, plusieurs articles de l’APE prévoient des mesures de protection possibles :

- L’article 26 permet d’instaurer des *droits et taxes à l’exportation* si les pays d’Afrique australe peuvent justifier de besoins spécifiques de revenus, de promotion d’industrie naissante, ou de protection de l’environnement (conditions plus restrictives, pour l’Afrique du Sud pour activer cet article) ;
- L’article 34 permet d’activer des mesures de sauvegardes bilatérales pour quatre ans renouvelables, permettant la suspension de la libéralisation, l’augmentation du droit de douane ou l’introduction de quotas sur le produit concerné, en cas de dommage grave de l’industrie domestique, de perturbations d’un secteur de l’économie ou de perturbations des marchés agricoles. Dans des circonstances exceptionnelles, la partie SADC peut prendre à titre temporaire des mesures de sauvegarde sans consultation de la partie UE pour une période de 200 jours.
- L’article 35 introduit également un mécanisme de sauvegarde bilatéral pour les produits agricoles (chapitre 1 à 24). Les pays de la SACU (à l’exception du Mozambique) peuvent appliquer pour une durée maximale de cinq mois un droit de douane pour les produits dont le volume d’import a dépassé le niveau de référence fixé dans l’accord pendant douze mois consécutifs.
- L’article 36 introduit des mesures de sauvegardes liées à la sécurité alimentaire et l’article 37 temporaires supplémentaires pour le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland.
- L’article 38 permet d’activer pour tous les pays sauf l’Afrique du Sud, après consultation du comité conjoint, des mesures de protection d’une industrie naissante (suspension de la libéralisation ou augmentation du droit de douane sur le produit concerné) pour

huit ans renouvelables, en cas de menace à l'établissement d'une industrie naissante ou perturbation du marché d'une industrie naissante. Dans des circonstances exceptionnelles, la partie africaine peut prendre à titre temporaire des mesures de protection des industries naissantes sans consultation de la partie UE pour une période de 200 jours.

Protection des indications géographiques

L'accord porte uniquement sur les échanges de marchandises et ne couvre ni l'investissement, ni les services qui font l'objet d'une clause de rendez-vous, tout comme la propriété intellectuelle.

Les IG font cependant partie des domaines de coopération à approfondir entre les deux parties selon les modalités prévues par la section 3 (article 22 à 24) du TRIPS. L'accord au titre des articles 16.3 et 16.4 reconnaît ainsi l'importance des IG et des produits du terroir pour le développement rural et l'agriculture durable.

L'APE comprend un protocole bilatéral entre l'UE et l'Afrique du Sud sur la protection des indications géographiques alimentaires et des vins et spiritueux. L'APE élargit la liste des IG vins et spiritueux protégées depuis la convention avec l'UE en vigueur depuis 2002 qui passe ainsi de 64 à 102 pour l'Afrique du Sud et de 93 à 141 pour l'UE. D'autre part, l'APE protégera de nouvelles IG alimentaires : 3 pour l'Afrique du Sud (Honeybush, Rooibos, Karoo Lamb) et 105 pour l'UE. Au total, l'UE protégera 105 IG sud-africaines et l'Afrique du Sud protégera 251 IG de l'UE dont 55 pour la France (13 IG alimentaires, 40 IG pour les vins et 2 pour les spiritueux).

Un accompagnement des pays d'Afrique australe pour la mise en œuvre de l'APE

Le chapitre III de la partie de l'accord est consacré à la coopération. L'article 12 prévoit des engagements généraux en termes de coopération au développement. L'article 12.6 marque l'engagement de l'UE à soutenir la région pour mettre en œuvre un fond régional de l'APE qui viserait à regrouper tous les financements engagés au travers de différents instruments pour la mise en œuvre de l'APE. Il est précisé que l'UE mènera un audit pour estimer sa participation au fond.

L'APE prévoit également l'accompagnement des pays SADC dans leurs programmes de transition fiscale, de réformes et d'ajustements nécessaires y compris pour faire face à la libéralisation prévue dans le cadre des processus d'intégration régionale. L'article 14 prévoit la mise en place d'un mécanisme de financement de l'impact fiscal net qui reste néanmoins à préciser. L'article prévoit la coopération des parties pour accompagner les réformes fiscales. L'article précise également que la situation du Lesotho sera particulièrement prise en

compte dans le cadre de l'impact de la baisse des recettes douanières dans le programme de développement.

Normes sociales et environnementales dans l'APE Afrique australe

L'APE Afrique australe est lié aux dispositions de l'accord de Cotonou en ce qui concerne les droits de l'homme, les libertés fondamentales et le respect des droits sociaux fondamentaux (article 9 de l'accord de Cotonou). L'APE prévoit une « clause de non-exécution » à l'article 110 de l'APE : les parties peuvent prendre toute mesure appropriée compatible avec l'APE et conformément à l'Accord de Cotonou. Cela induit qu'**en cas de violation grave de ces éléments essentiels de l'Accord de Cotonou, les parties peuvent** engager une procédure de consultation gouvernementale au titre de l'article 96 ou 97 de l'Accord de Cotonou et, **en dernier ressort, suspendre les préférences commerciales découlant de l'application de l'APE.**

Par ailleurs, un chapitre est dédié au développement durable (articles 6 à 11). Ce chapitre développement durable, à l'exception de l'article 7, n'est pas soumis au mécanisme de règlement des différends de l'accord. L'article 7 définit les engagements des parties à tenir compte des intérêts des populations présentes et futures (économique, sociaux, humains, culturels et de santé) dans l'application de l'accord et à prendre des décisions en respectant les principes d'appropriation, de participation et de dialogue.

Les parties reconnaissent au travers de l'article 8 le travail décent comme un objectif prioritaire du développement durable et l'importance des accords internationaux pour résoudre les problèmes environnementaux régionaux et globaux. **Les parties s'engagent ainsi à respecter et mettre en œuvre les accords environnementaux multilatéraux (AME) et les conventions de l'OIT qu'ils ont respectivement ratifiés.** L'article 9 reprend les principes européens « classiques » dans les accords de libre-échange : **la clause du droit à réguler** (possibilité pour un État de fixer ses propres standards environnementaux et sociaux dans le respect de ses obligations internationales) et **la clause de non-dérogation** (engagement des États à ne pas abaisser leurs standards environnementaux afin d'attirer des investisseurs). Enfin l'article 11 définit les domaines de coopération en termes de développement durable dont notamment la RSE, la pêche durable ou encore la conservation de la faune et la flore.

[1] L'Angola a adopté une position d'observateur dans ces négociations et n'est actuellement pas partie à l'APE régional conclu en 2014.

[2] L'offre de marché pour le Mozambique diffère légèrement en termes de calendrier et de couverture puisque le pays ne fait pas partie de la SACU (son offre avait été négociée pour l'APE intérimaire en 2009).

L'accord de partenariat économique (APE) avec l'Afrique de l'Est

L'APE Afrique de l'Est (CAE) a été conclu avec le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie. L'APE régional a été paraphé par toutes les parties en octobre 2014 et le toilettage juridique s'est achevé en septembre 2015. L'accord a été signé par les États-membres européens le 20 juin 2016. Le Kenya et le Rwanda ont signé l'accord en septembre 2016, mais la Tanzanie et le Burundi n'ont pas encore signé.

Quand toutes les parties auront signé le texte, la procédure de ratification pourra débuter et côté européen, le texte sera soumis à l'approbation du Parlement européen. Après la ratification de tous les pays africains et l'approbation du Parlement européen, le texte pourra être appliqué à titre provisoire pour les dispositions relevant de la compétence exclusive de l'Union. L'accord entrera en vigueur dans toutes ses dispositions lorsqu'il aura été ratifié par toutes les parties (y compris par les parlements nationaux des États membres de l'UE) et que le Conseil approuvera la décision d'entrée en vigueur définitive.

Dans l'attente de la mise en application provisoire de l'APE, la situation des pays d'Afrique de l'Est est la suivante :

- **Le Kenya** a ratifié l'APE et continuera de bénéficier à ce titre du règlement européen d'accès au marché (1578/2007) qui lui donne, de façon unilatérale, accès au marché européen sans droit ni quota.

- **Le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda** du fait de leur statut de PMA, bénéficient du SPG Tout sauf les armes qui leur octroie un accès au marché européen pour tous leurs produits, sans droit ni quota, jusqu'à la ratification de l'accord.

Analyse de l'accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Est

Les échanges de l'UE avec l'Afrique de l'Est sont réduits, en comparaison avec l'Afrique de l'Ouest ou l'Afrique australe (respectivement 85 et 64 milliards d'euros d'échanges en 2013). Les exportations des pays d'Afrique de l'Est vers l'UE atteignent 3,5 milliards d'euros en 2013 pour 2,2 milliards d'euros d'importations. Les exports vers l'UE se composent essentiellement de café, de thé, de tabac ainsi que de produits de la floriculture ; les produits européens exportés vers ces pays sont majoritairement des produits manufacturés (équipements, véhicules, produits pharmaceutiques etc.). L'accord porte uniquement sur les échanges de marchandises et ne couvre ni l'investissement, ni les services qui font l'objet d'une clause de rendez-vous.

L'accord conclu est asymétrique en matière de concessions commerciales au bénéfice de l'Afrique de l'Est : la libéralisation des échanges,

côté Afrique de l'Est, ne couvrira à terme que 74 % des lignes tarifaires. Elle sera échelonnée sur 25 ans dont les 7 premières années sans réduction tarifaire. Les droits de douane à 10 % commenceront à être réduits après 7 ans d'application de l'accord et ceux à 25 % après 12 ans d'application. 26 % des lignes tarifaires sensibles ne seront pas du tout libéralisées soit 1 432 lignes dont 31 % sont des produits agricoles, notamment les filets de poisson, les viandes surgelées, les produits laitiers (lait, beurre, fromages sauf le lait en poudre), beaucoup de légumes et fruits frais (tomates, aubergines, asperges, champignons frais etc.). 69 % des produits non libéralisés, soit 988 lignes tarifaires, sont des produits industriels comme les parfums de toilette, savons, certains matériaux plastique, articles en cuir, ouvrages en cellulose, tissu en coton, tissus de fibre synthétique, tous vêtements ou articles confectionnés, miroirs etc.

L'UE offrira un accès total, sans droit de douane ni quota dès la date d'application provisoire de l'accord, à tous les pays de la région.

Afin de tenir compte de la spécificité des pays d'Afrique de l'Est et de leurs niveaux de développement, plusieurs articles de l'APE prévoient des mesures de protection possibles :

L'article 14 permet d'instaurer des *droits et taxes à l'exportation* si les pays d'Afrique de l'Est pour la promotion d'industrie naissante, pour maintenir la stabilité monétaire, ou pour protéger les recettes, la sécurité alimentaire ou l'environnement ;

L'article 50 permet d'activer des mesures de sauvegardes bilatérales pour une période allant jusqu'à quatre ans renouvelables, permettant la suspension de la libéralisation, l'augmentation du droit de douane ou l'introduction de quotas sur le produit concerné, en cas de dommage grave de l'industrie domestique, de perturbations d'un secteur de l'économie ou de perturbations des marchés agricoles. Dans des circonstances exceptionnelles, la partie CAE peut prendre à titre temporaire des mesures de sauvegarde sans consultation de la partie UE pour une période de 200 jours.

Un accompagnement des pays d'Afrique de l'Est pour la mise en œuvre de l'APE

Les titres IX et X sont consacrés à la coopération et à ses moyens. L'article 99 prévoit des engagements généraux en termes de coopération au développement.

L'APE prévoit également l'accompagnement des pays CAE dans leurs programmes de transition fiscale, de réformes et d'ajustements nécessaires y compris pour faire face à la libéralisation prévue dans le cadre des processus d'intégration régionale. L'article 100 prévoit la mise en place d'un mécanisme de financement de l'impact fiscal net qui reste néanmoins à préciser. L'article prévoit la coopération des parties pour accompagner les réformes fiscales.

Normes sociales et environnementales dans l'APE Afrique de l'Est

Le développement durable et l'environnement font l'objet d'une clause de rendez-vous de l'accord (article 3). L'APE contient quelques dispositions consacrées à l'eau et l'environnement. Les articles 90 à 92 réitèrent des grands principes et formalisent l'engagement à respecter les conventions et traités ratifiés par les parties en matière d'environnement.

L'APE est cependant lié aux dispositions de l'accord de Cotonou en ce qui concerne les droits de l'homme, les libertés fondamentales et le respect des droits sociaux fondamentaux (article 9 de l'accord de Cotonou). L'APE prévoit une « clause de non-exécution » à l'article 136 qui induit qu'en cas de violation grave de ces éléments essentiels de l'Accord de Cotonou, les parties peuvent engager une procédure de consultation gouvernementale au titre de l'article 96 ou 97 de l'Accord de Cotonou et, en dernier ressort, suspendre les préférences commerciales découlant de l'application de l'APE.

L'accord de partenariat économique (APE) avec l'Afrique de l'Ouest

APE UE - Afrique de l'Ouest : état des lieux

L'APE Afrique de l'Ouest (CEDEAO-UEMOA) associe l'Union européenne, ses États membres et 16 pays d'Afrique de l'Ouest : les 15 pays de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Cap vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo) et la Mauritanie. Un accord régional a été paraphé par l'ensemble des parties le 30 juin 2014 à Ouagadougou. L'APE a été signé côté européen le 12 décembre 2014. Il a été signé par presque tous les États ouest-africains en décembre 2014 : seuls le Nigéria, la Gambie et la Mauritanie n'ont pas encore signé le texte.

Quand toutes les parties auront signé le texte, la procédure de ratification pourra débiter. Côté européen, le texte sera soumis à l'approbation du Parlement européen. Après la ratification des 2/3 des États africains et l'approbation du Parlement européen, le texte pourra être appliqué à titre provisoire notamment pour les aspects liés au démantèlement tarifaire. L'accord entrera en vigueur dans toutes ses dispositions lorsqu'il aura été ratifié par toutes les parties (y compris par les parlements nationaux des États membres de l'UE).

En attendant l'application de l'APE, des solutions distinctes s'appliquent selon le statut des pays

Le **Côte d'Ivoire et le Ghana** ont ratifié leurs APE intérimaires durant l'été 2016. L'APE Côte d'Ivoire est en application provisoire depuis le 4 septembre 2016 et l'APE Ghana devrait s'appliquer fin 2016-début 2017. Ces APE intérimaires garantissent à ces deux pays le même accès au marché européen que l'APE régional et prévoient à terme une libéralisation de 89 % des lignes tarifaires par la Côte d'Ivoire et 80 % par le Ghana, étalée sur une période de 15 ans ;

Le **Nigéria bénéficie dans le cadre du SPG**, d'une réduction des droits de douane européens sur environ 1/3 des lignes tarifaires et d'une exemption totale des droits de douane sur 1/3 de lignes tarifaires supplémentaires ;

Le **Cap Vert bénéficie du SPG** + qui octroie une exemption de droits de douane européens sur environ 2/3 des lignes tarifaires ;

Les **douze autres pays**, du fait de leur statut de PMA, bénéficient du SPG Tout sauf les armes qui leur octroie un accès au marché européen pour toutes leurs exportations vers l'UE sans droit ni quota.

Analyse de l'accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest

La région Afrique de l'Ouest représentait plus de 38 % du volume des échanges entre l'UE et les pays ACP en 2014. L'UE importe principalement d'Afrique de l'Ouest des produits agricoles et issus de la pêche, ainsi que, pour ce

qui est du Nigéria en particulier, des produits pétroliers. Les importations européennes depuis l’Afrique de l’Ouest se sont élevées à 37 Mds € en 2014. Le Nigéria est le premier fournisseur de la zone pour l’UE, à hauteur de 75 % des importations européennes depuis l’Afrique de l’Ouest. L’UE exporte essentiellement des équipements vers ces pays. Les exportations européennes vers l’Afrique de l’Ouest s’élèvent en 2014 à 31 Mds €, dont 37 % vers le Nigéria.

L’accord conclu est asymétrique en matière de concessions commerciales : la libéralisation des échanges, côté ouest-africain, couvrira 75 % des lignes tarifaires. Elle sera échelonnée sur 20 ans dont les premières 5 années sans aucune réduction tarifaire. 25 % des lignes tarifaires ouest-africaines sont traitées comme sensibles et ne seront pas libéralisées du tout. Notamment, 43 % des produits agricoles ne sont pas libéralisés dont les viandes, les produits de la pêche, certains légumes, les céréales, le cacao et préparations à base de cacao, les pâtes etc. D’autres produits industriels comme le ciment, les textiles et habillement ne seront pas non plus libéralisés.

Le tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO a été négocié en parallèle entre ses membres et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015¹⁰. Les concessions tarifaires de l’Afrique de l’Ouest vis-à-vis de l’UE dans le cadre de l’APE ont été octroyées dans le respect des principes de ce tarif extérieur commun.

L’UE quant à elle offrira un accès total, sans droit de douane ni quota, à tous les pays de la région dès la date d’application provisoire de l’accord. L’accord porte à ce stade uniquement sur les échanges de marchandises et ne couvre ni l’investissement, ni les services qui font l’objet d’une clause de rendez-vous, tout comme la propriété intellectuelle.

Afin de tenir compte de la spécificité des pays Afrique de l’Ouest et de leurs niveaux de développement, plusieurs articles de l’APE prévoient des mesures de protection possibles :

- *des droits et taxes à l’exportation* si l’Afrique de l’Ouest peut justifier des besoins spécifiques de revenus, de promotion d’industrie naissante, ou de protection de l’environnement ;

- *des mesures de sauvegardes bilatérales* pour une période allant jusqu’à quatre ans (et renouvelable une fois), permettant la suspension de la libéralisation ou l’augmentation du droit de douane sur le produit concerné, en cas de dommage grave de l’industrie domestique, de perturbations d’un secteur de l’économie ou de perturbations des marchés agricoles. Dans des circonstances exceptionnelles, la partie ouest-africaine peut prendre à titre temporaire des mesures de sauvegarde sans consultation de la partie UE pour une période de 240 jours.

- *des mesures de protection d’une industrie naissante* (suspension de la libéralisation ou augmentation du droit de douane sur le produit concerné) pour huit ans renouvelables, en cas de menace à l’établissement d’une industrie

naissante ou perturbation du marché d'une industrie naissante. Dans des circonstances exceptionnelles, la partie ouest-africaine peut prendre à titre temporaire des mesures de protection des industries naissantes sans consultation de la partie UE pour une période de 200 jours.

Un accompagnement des pays d'Afrique de l'Ouest au travers du PAPED

S'agissant du volet développement de l'accord, l'UE (institutions européennes et États membres) s'est engagée à apporter une aide à hauteur de 6,5Md€ pour la période 2015-2020, dans le cadre du PAPED (programme de l'APE pour le développement). Cet engagement sera financé dans le cadre des programmes existants (notamment le FED, les prêts de la BEI et l'aide pour le commerce bilatéral des États membres). Le PAPED comprend cinq axes stratégiques : diversification et accroissement des capacités de production ; développement du commerce intra régional et facilitation de l'accès aux marchés internationaux ; amélioration et renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce ; réformes fiscales, sociales, économiques et autres questions liées au commerce ; mise en œuvre et suivi-évaluation de l'APE.

Les normes sociales et environnementales dans l'APE Afrique de l'Ouest

L'APE Afrique de l'Ouest est lié aux dispositions de l'accord de Cotonou en ce qui concerne les droits de l'homme, les libertés fondamentales et le respect des droits sociaux fondamentaux (article 9 de l'accord de Cotonou). L'APE prévoit une « clause de non-exécution » à l'article 105 de l'APE : cela induit qu'en cas de violation grave de ces éléments essentiels de l'Accord de Cotonou, les parties peuvent engager une procédure de consultation gouvernementale au titre de l'article 96 ou 97 de l'Accord de Cotonou et, en dernier ressort, suspendre les préférences commerciales découlant de l'application de l'APE. L'article 3 de l'APE Afrique de l'Ouest affirme que l'objectif de développement durable doit être intégré à tous les niveaux du partenariat économique entre les parties. L'APE Afrique de l'Ouest comprend une clause de rendez-vous à l'article 106 en vertu de laquelle les parties conviennent de poursuivre les négociations sur le développement durable parmi d'autres sujets (investissement, services etc.). L'APE UE-Afrique de l'Ouest, au-delà du comité conjoint chargé de la mise en œuvre de l'accord, prévoit un comité consultatif qui a pour vocation de promouvoir le dialogue entre les partenaires économiques et sociaux des deux parties sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux.

[1] La Mauritanie doit encore signer un accord d'association avec la CEDEAO pour harmoniser ses droits de douane sur ceux du TEC.