



COMMISSION
DES AFFAIRES
EUROPÉENNES

Conséquences du blocage de la signature du nouvel accord de partenariat UE-ACP

**Communication de
Mme Liliana Tanguy,
Députée,
et**

**Avis politique adopté
par la commission des Affaires européennes**

Mercredi 1er mars 2023



Cette communication vise à attirer l'attention sur le retard pris par la ratification de l'accord de coopération entre l'Union européenne et les États du groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique, qui doit normalement succéder à l'accord de Cotonou, ainsi que sur les conséquences possibles de ce refus s'il persiste.

La négociation sur le nouvel accord de partenariat UE-ACP a abouti à un texte visant à moderniser ce partenariat

L'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, connu sous le nom d'accord de Cotonou, a été signé le 23 juin 2000 et régit le cadre institutionnel de la coopération entre les 79 États du groupe ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), désormais regroupés au sein de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), et l'Union européenne.

La coopération UE-ACP, qui permet aux 79 États du groupe ACP de participer à un dialogue politique structuré avec l'Union européenne, repose sur trois piliers principaux :

- la dimension politique, qui forme l'objet principal de l'accord de Cotonou et du futur accord successeur, avec des domaines prioritaires, des institutions conjointes UE-ACP et des procédures de consultations ;
- la coopération au développement, dont le financement reposait sur le Fonds européen de Développement (FED), mentionné dans l'accord de Cotonou, mais qui repose depuis le 14 juin 2021 sur l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) ;
- la coopération économique et commerciale, qui repose sur les accords de partenariat économique (APE) régionaux auxquels renvoie l'article 36 de l'accord et qui existent indépendamment de ce dernier.

L'accord de Cotonou devant arriver à expiration en février 2020, des négociations en vue d'un accord successeur ont commencé le 28 septembre 2018. La complexité des négociations et la survenance de la crise sanitaire ont toutefois fait qu'un accord politique sur un texte n'a pu être obtenu que le 3 décembre 2020. Ce texte, intitulé : « accord de partenariat renouvelé et modernisé entre l'Union européenne et l'organisation des États ACP (OAIECP) », modifie le cadre institutionnel de la coopération UE-ACP.

Le nouveau texte contient un socle commun et trois protocoles régionaux correspondant respectivement à l'Afrique, aux Caraïbes et au Pacifique, avec des institutions conjointes propres à chacune de ces régions et des priorités différenciées.

Son socle commun modernise les priorités stratégiques de la coopération UE-ACP en les mettant en cohérence avec les Objectifs du Développement durable adoptés par l'Organisation des Nations unies en septembre 2015, ainsi que l'accord de Paris de 2015 sur le climat. Ces priorités sont la démocratie et les droits de l'homme, la croissance et le développement économiques durables, le changement climatique, le développement humain et social, la paix et la sécurité, les migrations et la mobilité

S'agissant du volet financier de la coopération, indépendant de l'accord, l'IVCDCI remplace depuis le 14 juin 2021 le FED. À la différence de ce dernier, l'IVCDCI couvre la coopération de l'UE avec l'ensemble des pays tiers, et non plus seulement les États ACP, et fait partie intégrante du budget communautaire alors que le FED était alimenté par les contributions volontaires des États membres.

L'entrée en vigueur du nouvel accord est cependant empêchée par le refus de la Hongrie d'autoriser sa signature.

La Hongrie a en effet signifié le 20 mai 2021 son refus d'autoriser la signature de l'accord post-Cotonou – dit aussi accord de Samoa, puisque c'est à Samoa que devrait avoir lieu la cérémonie de signature - en invoquant des désaccords en matière de migration et de mobilité ainsi qu'en matière de droits et santé sexuels et reproductifs. Cette opposition a bloqué le paraphe de l'accord de Samoa et nécessité l'adoption de deux séries de mesures transitoires, en plus des deux déjà adoptées auparavant, afin de prolonger la validité de l'accord de Cotonou jusqu'au 30 juin 2023. Après signature, il convient de préciser que l'accord devra ensuite être ratifié par l'ensemble des États membres de l'Union européenne pour pouvoir entrer en vigueur.

Les demandes de la Hongrie ne sauraient recevoir de suite favorable, ne serait-ce que parce qu'il est impossible de modifier le texte de l'accord post-Cotonou sans entamer de nouvelles négociations. En réalité, le blocage hongrois semble en partie motivé par le souhait d'obtenir de l'Union européenne des concessions sur d'autres dossiers, notamment celui du versement des aides européennes au titre du Fonds européen de cohésion,

Ce blocage risque de fragiliser le partenariat UE ACP

Si la Hongrie persiste dans son opposition à l'accord, il faudra envisager une cinquième série de mesures transitoires afin de prolonger la validité de l'accord de Cotonou au-delà du 30 juin 2023, ce qui nécessiterait l'accord des États de l'OEACP.

Les conséquences politiques et juridiques d'une telle situation seraient par ailleurs importantes :

- les procédures de dialogue de partenariat et de dialogue politique, prévues par les articles 2 et 8 et les procédures de consultation et d'adoption de mesures appropriées prévues par l'article 96 de l'accord de Cotonou prévues par l'accord de Cotonou n'auraient plus de cadre juridique formel et s'en trouverait fragilisées, tandis que les procédures de consultations en cas de différends prévues par l'accord seraient inopérantes ;

- les États ACP se trouveraient déliés des obligations contenues dans l'accord, notamment en matière de retour et réadmission, de droits de l'homme, de démocratie et de non-prolifération des armes de destruction massive ;

- d'un point de vue juridique, les références à l'accord de Cotonou et à l'accord successeur présentes dans les accords de partenariat régionaux seraient vidées de leur effet, tandis que la Banque européenne d'Investissement (BEI), dont les activités dans les États ACP obéit à des règles qui figurent dans l'accord de Cotonou, devrait négocier des accords bilatéraux avec ces États.

Plus généralement, l'affaiblissement et la possible disparition du cadre politique UE-ACP représenteraient une perte pour l'Europe, qui apparaîtrait comme paralysée par ses désaccords internes et perdrait une partie de son influence, et pour les États des Caraïbes et du Pacifique, pour lesquelles l'appartenance à l'ensemble ACP représente un accès à l'Union européenne dont ils disposeraient difficilement en son absence.

La présidence suédoise a inscrit dans son programme de travail sa volonté de « s'efforcer de conclure les négociations de l'accord post-Cotonou qui a pour objectif de mettre en place un accord de partenariat moderne entre l'UE et les pays ACP » et compte sur l'appui de la Commission et des autres États membres.

Cette communication vise donc souligner l'urgence qu'il y a maintenant à débloquer cette situation qui menace de remettre en cause une relation privilégiée et mutuellement bénéfique.

EXAMEN EN COMMISSION

La communication a été présentée devant la commission des Affaires européennes le mercredi 1er mars 2023. Un débat a suivi la présentation de la communication par Mme Liliana Tanguy, députée

M. Benjamin Haddad (RE). Cet accord est utile en ce qu'il offre un cadre de dialogue sur des enjeux essentiels, tels que l'immigration, l'écologie, les droits humains ou la démocratie, à une période où la concurrence géopolitique contre l'Union européenne, en provenance du continent africain notamment, est forte.

Nous déplorons ce blocage et espérons que la présidence suédoise permettra une avancée considérable sur ce dossier en donnant une impulsion à ce partenariat existant depuis 1975. Pour toutes ces raisons, le groupe Renaissance soutiendra cet avis politique.

Mme Danièle Obono (LFI-NUPES). Cet avis politique est l'occasion d'aborder un partenariat qui associe 106 pays, rassemblant 1,5 milliard de personnes réparties sur quatre continents et constitue l'un des cadres de coopération les plus anciens et complets entre l'Union européenne et des pays tiers. Cet accord s'inscrit ainsi dans une tradition d'échange, marquée en 1975 par la Convention de Lomé puis celle de Cotonou.

Le nouvel accord reprend les axes stratégiques autour de la coopération au développement, la coopération économique et commerciale et le dialogue politique.

La situation actuelle de blocage que vous avez pris le soin de décrire, et dont nous pensons également qu'elle résulte d'un rôle joué par la Hongrie particulièrement négatif, doit nous donner l'occasion de nous interroger sur les bases de cet accord de partenariat économique. Les promesses de l'APE ne diffèrent pas vraiment de celles que l'on entendait déjà autour des programmes d'ajustement structurel, dont on connaît aujourd'hui les échecs.

Les effets du régime de libre-échange sont dévastateurs en termes économiques. La libéralisation de ces systèmes a un impact sur les petits producteurs mais a également déstabilisé les processus d'intégration régionale en restreignant les capacités d'auto-développement et les industries locales et en favorisant l'appropriation, par des grandes entreprises européennes, d'un certain nombre de parts de marché.

Nous estimons que la nature de ces accords doit être profondément repensée.

Mme Estelle Youssouffa (LIOT). La signature de cet accord post-Cotonou est dans l'impasse, mais l'avis politique proposé offre une analyse qui peut être enrichie. Le blocage de la Hongrie peut être l'occasion pour l'Union de s'interroger sur la pertinence de cet accord. Les pays africains ont exprimé leur profonde insatisfaction face à l'approche globale européenne, qui peut être très défavorable aux petits pays et inadaptée aux marchés les moins avancés. Certains pays redoutent également que l'Union demande un accès illimité au marché africain et que les économies locales ne puissent ni se consolider ni se diversifier en dehors de la production de matières premières. D'autres craignent que l'Europe n'utilise ces négociations comme un cheval de Troie pour bénéficier des avantages de la zone de libre échange continentale africaine. Il est ainsi nécessaire de questionner l'approche européenne et non de seulement critiquer les avancées chinoises, russes et turques : on ne peut se gargariser de libéralisme pour ensuite dénoncer la concurrence mondiale. La protection des fonds marins, les enjeux climatiques, l'accès aux terres-rares ne pourront être atteints qu'à la condition d'un transfert par l'Europe de technologies d'adaptation climatique et d'un partage de savoir-faire sans contrepartie exorbitante. C'est indispensable pour construire un partenariat égal et durable. Il faut ainsi des accords plus justes.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Les différentes interrogations portent sur les bases de l'accord et sur l'opportunité que le blocage hongrois offre pour réfléchir à une formulation des termes de l'échange prenant davantage en compte les économies locales. Les accords de partenariat économique mis en avant dans l'accord post-Cotonou visent à ce qu'on établisse des zones de libre-échange entre les groupes d'État relativement homogènes. On met l'accent sur la spécificité des zones, en particulier sur l'Afrique subsaharienne, la région des Caraïbes et la région Pacifique. L'accord post-Cotonou est ainsi déjà amélioré et tient compte des différentes zones, en prévoyant des accords régionaux.

L'accord de partenariat économique visait à remplacer le régime de préférence commerciale de l'accord de Lomé, devenu incompatible avec les règles de l'OMC. Les accords de partenariat économique ont été négociés avec le souci de tenir compte de la spécificité de chaque région concernée et du déséquilibre de chaque économie. Les accords de partenariat économique prennent également en compte les besoins des pays ACP ainsi que l'inégalité des niveaux de développement, avec une ouverture graduelle, partielle et contrôlée de leur marché. Il ne s'agit pas de leur imposer un accord économique brutalement, sans période de transition. L'accord post-Cotonou est ainsi équilibré, pour permettre le développement industriel des pays ACP, ou pour protéger leur industrie naissante. Ces accords sont également étendus au sujet de la protection des ressources naturelles, ou à celui de la sécurité alimentaire.

L'objectif de l'accord ACP est de fournir une aide au développement afin de permettre à ces pays de s'intégrer au marché mondial à leur rythme, de manière à éviter un choc économique brutal. L'aide aux systèmes fiscaux de ces États est très importante, avec une période de transition pour les droits de douane qui constitue l'une des principales ressources fiscales de ces pays.

Je crois donc que l'ensemble des risques évoqués sont couverts par l'accord soumis à l'approbation des pays de l'Union européenne. Je crois aussi que la France doit jouer, aux côtés de la Suède, un rôle important pour lever le blocage de la Hongrie.

M. le Président Pierre-Henri Dumont. Comme aucun amendement n'a été déposé, je mets maintenant aux voix le projet d'avis politique.

Le projet d'avis politique est *adopté*.

AVIS POLITIQUE SUR LES CONSEQUENCES DU BLOCAGE DE LA SIGNATURE DU NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT UE-ACP

La commission des Affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 4, 208, 217 et 218, paragraphes 5 et 8, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'accord de partenariat 2000/483/CE entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part,

Vu le règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision n° 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) no 480/2009 du Conseil,

Vu la décision n° 1/2019 du conseil des ministres ACP-UE du 23 mai 2019 en ce qui concerne la délégation de compétences au Comité des ambassadeurs ACP-UE relative à la décision d'adopter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2019/920],

Vu la décision n° 3/2019 du comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2020/2] et la décision n° 1/2022 du comité des ambassadeurs ACP-UE du 21 juin 2022 portant modification de la décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2022/1102],

Considérant que le partenariat entre l'Europe et les États du groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique, a été instauré par la convention de Yaoundé en 1963 et s'est poursuivi sous le régime de la convention de Lomé à partir de 1978, puis de l'accord de Cotonou à partir de 2000,

Considérant que ce partenariat s'est élargi au cours de ces soixante années et englobe aujourd'hui, outre l'Union européenne, 79 États couvrant trois continents, soit un ensemble de 106 États représentant plus d'un milliard et demi de personnes et la majorité des États membres de l'Organisation des nations unies,

Considérant que ce partenariat constitue, pour l'Union européenne comme pour les États ACP, une enceinte de dialogue importante, en particulier à travers les institutions conjointes régies par l'accord de Cotonou que sont le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs et l'Assemblée parlementaire paritaire,

Considérant que le partenariat UE-ACP permet également aux États ACP, en particulier ceux des groupes Caraïbes et Pacifique, de bénéficier d'un partenariat privilégié avec l'Union européenne,

Considérant que ce partenariat, à travers son volet institutionnel, permet une coopération permanente et un dialogue fructueux, notamment en matière de droits de l'homme, de migration et de développement durable,

Considérant que l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, dit accord de Cotonou, devait expirer le 29 février 2020,

Considérant que l'accord de partenariat renouvelé et modernisé entre l'Union européenne et l'organisation des États ACP (OEACP), dit accord post-Cotonou, qui doit permettre le prolongement du partenariat UE-ACP, a été finalisé le 3 décembre 2020 et doit être approuvé par chacun des États membres de l'Union européenne pour pouvoir entrer en vigueur,

Considérant que la Hongrie a signifié le 20 mai 2021 son refus d'autoriser la signature de l'accord post-Cotonou en invoquant des désaccords en matière de migration et de mobilité d'une part, concernant les questions de droits et santé sexuels et reproductifs d'autre part, ce qui empêche son entrée en vigueur,

Considérant qu'en raison du blocage de la Hongrie, une série de mesures transitoires a dû être adoptée afin de prolonger la validité de l'accord de Cotonou jusqu'au 30 juin 2023,

1. Se félicite que les négociations entamées en décembre 2018 aient abouti à un texte qui modernise la structure institutionnelle du partenariat UE-ACP, notamment en créant, à travers trois protocoles régionaux (Afrique, Caraïbes, Pacifique), des institutions conjointes propres à chacun des trois sous-ensembles et en dressant pour chacun d'entre eux une liste adaptée de priorités stratégiques,

2. Se félicite de ce que le nouveau texte modernise les priorités stratégiques de la coopération UE-ACP et les mette en cohérence avec les Objectifs du Développement durable adoptés par l'Organisation des Nations unies en septembre 2015, ainsi que l'accord de Paris de 2015 sur le climat, et place dans son socle commun les objectifs suivants : la démocratie et les droits de l'homme, la croissance et le développement économiques durables, le changement climatique, le développement humain et social, la paix et la sécurité, les migrations et la mobilité,

3. Observe que le refus hongrois d'autoriser la signature de l'accord est motivé par des demandes qui ne peuvent plus recevoir de suites favorables, le texte de l'accord post-Cotonou ne pouvant plus être modifié sans entamer de nouvelles négociations,

4. S'inquiète du vide juridique que créerait une absence de signature de l'accord post-Cotonou au-delà du 30 juin 2023 et des conséquences d'une telle situation sur la coopération UE-ACP qui se trouverait privée de tout cadre juridique formel et notamment des procédures de dialogue, de partenariat, de consultation et d'adoption de mesures prévues par l'accord de Cotonou,

5. S'inquiète de ce que les États ACP se trouveraient également déliés des obligations auxquelles les soumet l'accord de Cotonou en matière de retour et réadmission, de droits de l'homme, de démocratie et de non-prolifération des armements de destruction massive,

6. Estime que l'absence de signature de l'accord post-Cotonou fragiliserait les accords de partenariat économique entre l'Union et les pays ACP qui se réfèrent dans plusieurs de leurs dispositions à l'accord de coopération EU-ACP, actuel ou futur, et conduirait la Banque européenne d'Investissement, dont les activités dans les pays ACP sont régies par l'accord de coopération EU-ACP, à devoir négocier des accords bilatéraux avec chacun des pays bénéficiaires de ses interventions,

7. Craint que l'Union européenne ne perde de sa crédibilité auprès des États ACP en apparaissant comme incapable de faire prévaloir ses engagements extérieurs sur ses dissensions internes et que ne soit par là-même remise en cause une relation privilégiée et mutuellement bénéfique,

8. Se félicite de ce que la présidence suédoise ait inscrit dans son programme de travail sa volonté de « s’efforcer de conclure les négociations de l’accord post-Cotonou qui a pour objectif de mettre en place un accord de partenariat moderne entre l’UE et les pays ACP »,

9. Appelle la Commission européenne et le gouvernement français à intervenir auprès du gouvernement hongrois afin qu’il lève son opposition à la signature de l’accord de partenariat UE-ACP.

