



Pour une stratégie globale en vue de la négociation d'un accord de coopération Post-Cotonou

Nouvelles perspectives des relations Europe/Afrique :

*Document de réflexion
proposé par Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
CGLU Afrique*

L'évolution de l'environnement mondial

1. Depuis les années 2000, date à laquelle l'accord de Cotonou a été conclu, le monde a connu des bouleversements majeurs qui ont marqué à la fois l'Europe et les Pays ACP, ainsi que la communauté internationale dans son ensemble. Ces bouleversements conduisent à réévaluer la situation de chaque partie et les nouveaux défis auxquels ces deux ensembles doivent faire face.

Au niveau de l'Europe

2. Le contexte est particulièrement difficile en Europe, qui a vu la transformation de la crise financière de 2008 en une crise systémique, accompagnée depuis, d'une explosion des inégalités accentuée par la poursuite des politiques d'austérité. On assiste dans plusieurs Etats membres à la remise en cause des vertus bienfaitrices de l'économie mondialisée, à la tentation de la fermeture des frontières, voire à celle de la sortie de l'Union comme cela se manifeste au Royaume Uni ou même aux Pays Bas. Cette tendance s'accompagne de la montée des populismes, des mouvements anti-migrations, et des problèmes de sécurité. Cette situation est de plus exacerbée par l'impact du réchauffement climatique qui met toutes les régions du monde en demeure de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et de promouvoir la transition énergétique et écologique, sous peine de subir les conséquences néfastes des changements climatiques qui remettraient durablement en cause la qualité et le cadre de vie de la majorité des Européens.

3. L'année 2016 est particulièrement cruciale pour l'Europe car fin juin 2016, l'Union européenne doit adopter sa stratégie globale et redéfinir sa vision du futur, au-delà de la défense et de la sécurité, pour englober également le développement. Cette vision doit intégrer l'Agenda du Développement Durable et sa déclinaison à l'horizon 2030 adoptée par la Communauté internationale en septembre 2015, ainsi que l'Agenda du Climat adopté lors de la COP21 à Paris en décembre 2015 et signé par la plupart des Etats membres des Nations Unies en avril 2016 à New York. L'année 2016 est également celle au cours de laquelle l'Union européenne doit finaliser son mandat de négociation pour le futur accord de coopération devant succéder à l'accord de Cotonou en 2020.

4. Le contexte est aussi celui d'une Europe qui doit reconsidérer son rôle dans la gouvernance mondiale face aux défis auxquels le monde doit faire face et aux nouveaux enjeux globaux. Cette reconsidération doit prendre acte des difficultés de certains des mécanismes de coopération mis en place et qui n'ont pas donné les résultats souhaités : difficultés de la

politique de voisinage au Sud et à l'Est ; inadaptation manifeste des réponses essentiellement sécuritaires et de fermeture sur soi face à la crise migratoire et au terrorisme ; caractère manifestement dépassé du cadre de coopération ACP face aux changements induits par les effets de la mondialisation sur la différenciation géostratégique des éléments constitutifs de l'ensemble ACP.

5. En cette année 2016 l'Europe est à la croisée des chemins : (a) soit elle se contente d'agir à la marge en centrant son attention essentiellement sur les problèmes de sécurité et de défense, et définit pour cela une politique de coopération a minima prenant acte de son incapacité à dépasser la division de plus en plus apparente prononcée au sein de l'Union : les choix les plus difficiles seraient alors reportés au niveau des Etats membres, et l'Union européenne perdrait alors la capacité d'influence et d'action qu'on serait en droit d'attendre de l'ensemble régional le plus développé au monde ; (b) soit elle décide d'assumer pleinement son rôle et de faire entendre sa voix sur tous les enjeux et défis auxquels l'humanité doit faire face aujourd'hui et demain : l'Union devrait alors faire des choix politiques à la hauteur de ses ambitions et de ses valeurs, ce qui l'amènerait inmanquablement à oser reconnaître les limites de sa politique extérieure actuelle, la nécessité de changer de paradigme, et celle de relier dans une même vision, sa sécurité, sa défense et sa prospérité avec celles des autres régions du monde, à commencer par celles qui lui sont les plus proches, et notamment l'Afrique.

Au niveau des ACP

6. Au niveau des ACP, le contexte qui prévalait en 2000 lors de la signature des accords de Cotonou a beaucoup changé. Cotonou avait déjà marqué une rupture majeure par rapport à la philosophie qui a présidé à la conclusion des accords de Yaoundé et de Lomé. Ceux-ci étaient en effet fondés sur une solidarité affirmée entre l'Union Européenne et les Pays ACP, l'Union européenne ouvrant son marché aux matières premières des pays ACP et mettant en place un mécanisme de garantie des prix desdites matières premières (STABEX et SYSMIN); et les pays ACP s'offrant comme le débouché naturel des produits industriels et des services offerts par les pays membres de l'Union européenne, avec la garantie d'un pouvoir d'achat soutenu par la stabilisation des prix des matières premières minières et agricoles. Avec la création de l'Organisation Mondiale du Commerce en 1995, la logique du système de protection des prix aux producteurs qui était à la base de la solidarité Union Européenne/Pays ACP dans un cadre d'économies relativement fermées, a été remplacée par la logique d'intégration des pays ACP au sein du marché mondial dont l'objectif proclamé est d'abolir les obstacles aux échanges internationaux, ces derniers étant perçus comme un des moyens les plus sûrs d'assurer la diffusion de la richesse, la lutte contre la pauvreté et la sauvegarde d'un environnement de paix entre les nations. Les accords de Cotonou ont été conclus dans la perspective de préparer les pays ACP à s'intégrer progressivement au marché mondial, et à rejoindre durablement le camp de la démocratie politique. D'où l'importance que lesdits accords ont donnée au dialogue politique et aux différents acteurs de la vie nationale dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de coopération. L'horizon 2020 a été fixé comme celui de la fin des préférences et comme celui de l'entrée des pays ACP dans le droit commun de l'OMC. Les difficultés rencontrées dans la conclusion des accords de l'OMC pousse de plus en plus de pays, y compris l'Union européenne, à négocier les accords bilatéraux en dehors du multilatéralisme de l'OMC. On devrait donc considérer que, de ce point de vue, la

coopération Union européenne/ACP est à la fin d'une époque.

7. Les différentes composantes des ACP ont connu des fortunes très diverses par rapport à leur intégration au sein de l'économie mondialisée. La force qu'ont représentée les 79 Etats membres des ACP dans un univers d'économies nationales exerçant un relatif contrôle sur leurs frontières s'est peu à peu dissoute dans la dynamique de la mondialisation, et la tendance générale a été à la différenciation et non à la convergence entre l'Union européenne et les pays ACP, et entre les pays du groupe ACP eux-mêmes. Pour abaisser les contraintes que la mondialisation fait peser sur chacun d'entre eux pris individuellement, la plupart des pays ACP ont éprouvé le besoin de se rapprocher de leurs voisins et de s'intégrer dans des ensembles régionaux mieux à même d'assurer la sécurité collective en même temps que le développement durable. C'est ainsi par exemple que les pays africains ont constitué en 2002, un ensemble politique, l'Union Africaine, à l'image de l'Union Européenne, avec pour ambition la défense des intérêts du continent dans un monde où les ensembles régionaux apparaissent désormais comme le cadre pertinent des négociations internationales. On observe ce mouvement en faveur de l'intégration dans des ensembles régionaux également dans les Caraïbes et dans une moindre mesure dans le Pacifique.

8. La dynamique de la mondialisation et la logique de libre-échange dont elle est porteuse ont conduit l'Union européenne elle-même à développer, au-delà de l'accord de Cotonou, des accords de partenariats économiques (APE) avec les différents Etats membres des ACP et/ou leurs regroupements régionaux, mettant de fait fin à l'unicité et à la cohérence de traitement de l'ensemble ACP.

9. La question est donc posée de la pertinence d'une coopération avec le groupe ACP telle qu'elle était envisagée dans un monde relativement différent, ou si l'on veut être plus positif, quel serait le fondement d'une coopération avec le groupe ACP dont les composantes seraient de moins en moins homogènes, de plus en plus spécifiques, et animées de fortes tendances centrifuges ?

Au niveau international

10. Le contexte international a lui-même beaucoup évolué. La chute du mur de Berlin en 1989 et le démantèlement de l'empire soviétique qui en a résulté avaient laissé espérer un monde désormais unifié autour des valeurs de la démocratie représentative et du libéralisme de marché. Cette espérance a été symbolisée par la promotion d'une nouvelle conscience universelle manifestée par la tenue en septembre 2000 du Sommet du Millénaire, au cours duquel les 189 Etats membres des Nations Unies adoptaient les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dont le but déclaré était d'en finir avec la pauvreté dans le monde, en commençant par la réduction de moitié à l'horizon 2015 de son impact sur les principales composantes de la société. Les résultats ont été très inégaux. La situation a même pu empirer puisqu'aujourd'hui, entre deux et trois milliards de personnes vivent avec presque rien, et que d'après une étude récente de Oxfam, 62 personnes possèdent autant que la moitié de la population mondiale. Cette situation tend à remettre en cause l'espérance en un avenir radieux pour tous, et à développer un fort sentiment de frustration et de ressentiment chez les perdants de la mondialisation, ce qui exacerbe les inégalités et les replis identitaires voire les rivalités nationales au sein de tous les ensembles régionaux.



11. La prise de conscience des risques liés au changement climatique a remis à l'ordre du jour le sentiment d'appartenance de tous les pays à une même planète et le besoin d'un engagement commun pour la sauvegarder. Ce nouvel élan a permis la formulation, en septembre 2015, de l'Agenda 2030 et des objectifs de développement durable (ODD) et lors de la COP21 à Paris en décembre 2015, de l'Agenda du Climat, engageant tous les Etats membres des Nations Unies à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de sorte à limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius ; et à adopter des modèles de production et de consommation à basse consommation de carbone, et à prendre des mesures adéquates pour faire face et s'adapter aux catastrophes liés aux impacts du changement climatique.

12. Une prise de conscience se fait de plus en plus jour sur les limites du modèle de croissance actuel et sur son impact dévastateur en termes d'extension des inégalités sociales et d'épuisement des ressources de la planète. Cette prise de conscience amène le besoin de repenser le modèle de développement tant au Nord qu'au Sud, et à l'inscrire dans une perspective de transition écologique.

13. La communauté internationale est donc mise en demeure d'adopter un nouveau paradigme de développement plus économe vis-à-vis des emprunts sur les actifs naturels, plus inclusif et plus juste socialement, plus équitable et plus responsable politiquement. C'est en réalité de la réorganisation de la gouvernance mondiale dont il est question, et l'Union européenne et les pays ACP doivent réévaluer leurs relations à l'aune de cet environnement inédit.

A la recherche d'un nouveau paradigme de développement et de coopération : le rôle unificateur des ODD et de l'Agenda 2030

14. Comme indiqué précédemment, la période 2015/2016 aura été riche en conférences onusiennes sur les grands enjeux mondiaux: Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes à Sendai, en mars 2015 ; Conférence sur le financement du développement à Addis Abeba, en juillet 2015 ; Conférence sur les objectifs de développement durable à New York, en septembre 2015 ; Conférence des Parties sur le Climat à Paris, en décembre 2015 ; Conférence sur le logement et le développement urbain durable prévue à Quito, en octobre 2016. L'ensemble de ces conférences converge vers la définition de l'Agenda 2030 engageant la communauté internationale à réaliser des objectifs de développement durable de portée universelle en vue d'être à la hauteur des enjeux et défis du monde d'aujourd'hui et de demain, notamment le défi climatique, le défi démocratique, le défi de la justice pour tous et de l'accès de tous aux droits humains, le défi de la sécurité, et le défi de la paix et de la concorde entre nations et entre peuples.

15. La mise en œuvre de l'Agenda 2030 demande que pour les 15 prochaines années, la communauté internationale soit à même de traduire les objectifs de développement durable (ODD) dans des actions concrètes au-delà des déclarations d'intention. Elle devra aussi trouver de nouvelles modalités de partenariat et de coopération pour faire des ODD le moteur d'un changement systémique vers un nouveau modèle de développement économique, social, écologique et politique susceptible de promouvoir la transition vers un développement plus durable et inclusif tant au Nord qu'au Sud. Pour ce faire, la communauté internationale devra retenir les leçons de la mise en œuvre insatisfaisante des OMD, à savoir : a) éviter le



traitement, la gestion et le suivi « bureaucratique » des ODD, manifestée par la tentation de se réfugier derrière une batterie d'indicateurs qui mobilisera l'attention des experts, alors que la mise en oeuvre concrète sur le terrain dépendra avant tout d'un engagement politique et financier résolu ; b) en corollaire, promouvoir la localisation des ODD, c'est-à-dire leur réalisation avant tout au niveau des territoires, en reconnaissant le rôle majeur et politique que jouent les autorités locales à cet égard ; c) assurer la mise en cohérence et l'alignement de toutes les politiques de développement, de partenariat et de coopération avec les ODD (agriculture, énergie, commerce, investissement, migration, ...).

16. Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que la prochaine stratégie globale de l'Union européenne devra faire de la réalisation des ODD et de l'Agenda 2030 un axe essentiel de la relation entre l'Europe et ses partenaires, et se traduire par une réelle volonté politique de changement et de transition vers un nouveau modèle de développement et de coopération. Cette stratégie globale doit pouvoir s'éprouver en premier lieu dans les relations entre l'Union européenne et l'Afrique, au moment où vont commencer en 2018 les négociations sur le nouvel accord de coopération post-Cotonou, et où les deux régions sont interpellées par les problèmes de terrorisme et de migrations qui représentent les préoccupations ayant un impact immédiat sur la sécurité et la paix pour les deux ensembles.

Le besoin d'un partenariat global et politique entre l'Union européenne et l'Afrique

17. L'Afrique et l'Europe sont plus que jamais dépendants l'une de l'autre : la lutte contre le terrorisme, la gestion de la sécurité, la gestion des flux migratoires, mais aussi la transition vers un développement durable, passent par un partenariat politique fort entre les deux ensembles, et par la recherche de solutions à moyen et long terme répondant aux intérêts communs des deux parties, au-delà du tout sécuritaire et de la fermeture des frontières qui semblent être l'option actuelle en Europe. Il n'y aura pas de développement en Afrique si ce continent n'est pas en paix ; et il n'y aura pas de paix et de sécurité en Europe sans perspective de paix et de développement durable en Afrique. En d'autres termes l'Europe et l'Afrique doivent à travers leur partenariat faire émerger un des ensembles majeurs dont la voix devrait pouvoir avoir une portée stratégique face aux déséquilibres mondiaux, et peser sur les orientations de la gouvernance mondiale. Il faut en conséquence que l'Union européenne fasse du partenariat avec l'Afrique une dimension essentielle et novatrice de sa stratégie globale, comme EEAS en a manifesté l'intention.

18. La coopération entre l'Union européenne et l'Afrique montre cependant des faiblesses qui nuisent à son efficacité et mettent à mal un véritable dialogue politique sur l'ensemble des questions qui gouvernent les relations entre les deux régions. Depuis 2004 les responsables africains ne cessent de réclamer, sans succès jusqu'à présent, que l'Union européenne traite l'Afrique comme une et indivise (« Treat Africa as one »). L'absence de cohérence dans les objectifs et politiques de coopération de l'Union européenne et le manque d'articulation stratégique entre les financements prévus pour l'Afrique au titre des différents instruments (PEV, FED, CDI, Trust Fund) qui « saucissonnent » l'Afrique, affaiblissent l'efficacité de la coopération avec l'Afrique, et font que la stratégie conjointe Europe/Afrique (JAES) est frappée d'une faiblesse structurelle, puisque ne reposant sur aucune base juridique et financière digne de ce nom. Il n'est guère étonnant que la JAES souffre d'un réel problème d'appropriation par les parties et ait du mal à présenter des résultats tangibles. Pour beaucoup



la JAES se ramène finalement à un exercice essentiellement bureaucratique qui est quasi à l'arrêt aujourd'hui, faute d'un dialogue politique véritable entre l'Europe et l'Afrique. Un tel dialogue ne saurait s'organiser sans la reconnaissance par l'Union européenne de l'ensemble des institutions panafricaines de gouvernance, à commencer par l'Union Africaine. A ce jour, mis à part la réunion annuelle « commission to commission », le seul véritable cadre de dialogue existant avec l'Union européenne et l'Union africaine est celui sur la paix et sécurité développé autour de la Peace Facility, instrument innovant mis en place en 2004 sur financement FED intra ACP (de fait inapproprié puisque la Peace Facility tient compte des pays de la façade méditerranéenne de l'Afrique qui relèvent de l'instrument des pays du voisinage). La Peace Facility, mis en place par quasi effraction, apparaît aujourd'hui comme l'une des rares « success stories » du partenariat entre l'Union européenne et l'Union africaine. Mais les limites de cet instrument sont de plus en plus évidentes et il doit être repensé dans le cadre d'un nouveau partenariat politique couvrant l'ensemble des pays africains. Il en est de même du Trust Fund¹ pour la migration, instrument ad hoc proposé par l'Union européenne en réponse à la crise migratoire, qui doit lui aussi faire l'objet d'ajustement pour qu'il soit mieux intégré dans la stratégie politique globale.

19. Repenser le dialogue politique avec l'Afrique implique aussi de prendre en compte l'une des avancées remarquables de l'Accord de Cotonou qui a consisté à ne pas limiter le dialogue politique en un tête-à-tête entre l'Union européenne et les gouvernements nationaux, mais au contraire à promouvoir un dialogue politique inclusif associant les autorités locales, les acteurs de la société civile ainsi que ceux du secteur privé. Le partenariat élargi à l'ensemble des acteurs avait pour objectif de promouvoir l'appropriation du processus de développement et à améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la coopération notamment eu égard à l'objectif de lutte contre la pauvreté (objectif majeur du nouvel accord de coopération).

20. Ce n'est qu'avec la publication de la Communication de 2013 que la Commission européenne a finalement reconnu les autorités locales comme acteurs étatiques à part entière avec des responsabilités distinctes de celles de l'Etat national et de la société civile, ainsi que leur rôle crucial dans la gouvernance des affaires publiques et le développement territorial. Grâce à leurs interventions sur le terrain et leurs actions de plaidoyer, les autorités locales sont désormais éligibles à la ligne budgétaire qui était jusqu'à une époque récente réservée aux organisations de la société civile, et est devenue la ligne budgétaire « Acteurs Non Etatiques et Autorités locales (ANE/AL) ». La reconnaissance des autorités locales a également favorisé la conclusion dans le cadre de la ligne budgétaire ANE/AL d'un partenariat stratégique entre la Commission européenne et cinq associations internationales et régionales d'autorités locales pour la structuration et le renforcement des capacités des associations nationales d'autorités locales. Les nouvelles orientations stratégiques doivent encore être mises en œuvre dans l'ensemble des politiques et programmes de coopération afin de permettre aux autorités locales de participer à la mise en œuvre des dispositions de la Communication, au dialogue politique sur la coopération européenne, et à la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes de coopération supportés par la Commission européenne.

21. Enfin on a le sentiment diffus qu'avec le temps et au fur et à mesure des nombreuses restructurations des instances de la Commission européenne en charge du développement, les

¹ Voir la déclaration CGLU-Afrique pour le Sommet de la Valette sur la Migration

responsables ont un peu perdu de vue l'objectif fondamental d'intégration des nouveaux acteurs dans le partenariat, et concentré leurs efforts sur la sophistication des procédures qui se sont révélées peu adaptées à l'objectif de renforcer et de faire émerger ces nouveaux acteurs de la coopération notamment les autorités locales.

22. Au total la condition indispensable pour la mise en œuvre d'un partenariat politique effectif et efficace entre l'Union européenne et l'Afrique est la reconnaissance de l'unicité de l'Afrique ainsi que la prise en compte dans ce dialogue des institutions politiques de gouvernance du continent articulées principalement autour de l'Union Africaine et des institutions chargées de l'intégration régionale (RECs). Ce postulat de départ pose d'emblée la question de l'intégration des pays de la façade méditerranéenne de l'Afrique dans tout partenariat entre l'Afrique et l'Union européenne. L'Europe doit comprendre qu'elle ne pourra trouver de solutions réelles et pérennes aux questions de migration², de terrorisme, de changement climatique, et de transition vers un développement durable (y compris la réalisation des ODD), sans associer dans un dialogue politique global et structuré autour d'institutions africaines légitimes, l'ensemble des pays africains concernés (au Nord et au Sud du Sahara). La refondation de la politique de voisinage souhaitée par l'Europe avec les pays de Sud passe par là. L'autre condition que le partenariat politique doit respecter est celle d'inclure tous les acteurs pertinents dans tout dialogue politique en vue de définir, mettre en œuvre et évaluer les progrès dans la réalisation des ODD, à commencer par les autorités locales, autorités publiques les plus proches des populations, si l'on a le souci que le partenariat entre l'Union Africaine et l'Afrique produise des impacts tangibles sur le terrain.

Nouveau contexte géopolitique mondial et cadre de coopération post Cotonou

23. La coopération entre l'Union européenne et les pays ACP occupe les esprits des deux parties en ce moment où l'on se pose la question du devenir de ladite coopération lorsque l'accord de Cotonou sera arrivé à échéance en 2020. La période d'interrogation sur la coopération post-Cotonou doit être mise à profit pour évaluer dans quelle mesure il est pertinent de reconduire un tel accord compte tenu des modifications intervenues dans l'environnement international et au sein de chacun des deux parties au partenariat.

24. Il y a une reconnaissance de plus en plus affirmée que le cadre des Etats-Nations apparaît trop petit pour traiter des problèmes globaux, et trop grand pour traiter des problèmes concrets. Cette prise de conscience conduit les Etats d'une part, à se regrouper en ensembles régionaux sur la base du voisinage géographique et de la communauté de destins en vue de redéfinir et de redessiner les contours des relations internationales dans un monde de plus en plus interdépendant ; et d'autre part, à se décentraliser et à inscrire leurs actions dans une perspective territoriale, sollicitant de plus en plus la contribution des autorités locales et des autres acteurs dans la définition et la mise en œuvre des agendas globaux pour s'assurer de leur impact concret sur les populations. Elle a aussi conduit la communauté internationale à accorder plus d'attention aux impacts territoriaux de la dynamique de l'urbanisation et admettre que la réalisation de l'Agenda 2030 doit s'appuyer sur la localisation des ODD au niveau des territoires dans chaque pays.

25. Par rapport à ce nouvel environnement international, il n'est pas étonnant d'assister à une

² Associant politiquement les pays d'origine et les pays de transit

divergence de destins toujours plus prononcée entre les trois composantes du groupe ACP. La diversité des enjeux régionaux et le basculement différencié de chaque composante ACP dans un monde globalisé ne permettent plus de rassembler les pays ACP autour d'un agenda « transformatif » (transformative agenda) basé sur une vision et un projet politiques communs.

26. Par exemple l'Afrique s'est constituée en un ensemble géopolitique structuré et organisé en dehors de la logique ACP, avec pour ambition de jouer un rôle de plus en plus autonome dans les débats globaux, comme cela s'est confirmé avec l'adoption de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine et l'élaboration en cours du plan d'actions pour sa mise en oeuvre. L'Afrique a également développé ces dernières années plusieurs partenariats politiques avec des régions et des pays qui comptent dans les rapports politiques et économiques mondiaux. L'organisation régulière de rencontres de haut niveau entre leaders de l'Afrique et leaders d'autres pays et régions du monde³ montre à quel point pour le leadership africain, le cadre ACP devient de moins en moins pertinent comme force d'influence sur les affaires mondiales. Tout au plus considèrent-ils que l'accord de Cotonou a pu présenter un intérêt comme instrument de la coopération financière et technique de long terme entre l'Union européenne et les pays ACP, doté de moyens financiers garantis de manière contractuelle. Mais dans les circonstances économiques et financières actuelles au sein de l'Union européenne, il n'est pas certain que l'accord post-Cotonou garantisse le maintien d'un tel instrument de financement et d'assistance technique à long terme.

27. Par ailleurs, lors de leur Conférence en juin 2004 tenue à Malabo, Guinée Equatoriale, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres de l'Union Africaine ont adopté la Charte Africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, affirmant par là leur volonté politique d'accorder plus d'importance aux autorités locales dans la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement et de coopération en Afrique. Au cours de la même conférence, ils ont aussi adopté le principe de la création d'un Haut Conseil des Autorités Locales en tant qu'organe consultatif de l'Union Africaine. De ce point de vue, l'Afrique a anticipé sur les orientations de la communauté internationale qui insistent désormais sur la nécessité de « territorialiser » les ODD et d'accorder un rôle accru aux autorités locales dans leur mise en œuvre pour assurer leur plus grand impact sur le terrain. L'approche du développement territorial est de plus innovante en ce qu'elle permet d'impulser une dynamique en faveur de la transition écologique, sociale et politique, seule à même de garantir la résilience des territoires et des populations qui les habitent. L'articulation et interaction entre niveaux de gouvernance, du niveau local jusqu'au niveau régional/continental, représente un axe stratégique majeur de la mise en œuvre des politiques africaines de développement.

28. Pour tout dire, faute d'un partenariat susceptible de s'appuyer sur des instances politiques légitimes⁴, le cadre de coopération ACP s'est focalisé avant tout sur la gestion financière et technique du partenariat, et est de plus en plus paralysé par la lourdeur des procédures devenues une fin en soi. Ce cadre n'influence guère les politiques européennes pour les rendre

³ Sommets Chine/Afrique ; Sommets Japon/Afrique ; Sommets Inde/Afrique ; Sommets Afrique/Amérique latine ; Sommets Turquie/Afrique ; Sommet Etats Unis/Afrique ; Sommets Europe/Afrique...

⁴ Les instances paritaires ACP/UE créés de façon ad hoc ne peuvent jouer ce rôle, et apparaissent de plus en plus comme routinières et servant plutôt à maintenir le système en place.



cohérentes⁵, et n'a pas favorisé une convergence accrue entre l'Union européenne et les pays ACP. L'exemple le plus parlant est la question du terrorisme et de la migration, qui échappent au cadre ACP et font l'objet de plans d'action ad hoc peu efficaces car mal intégrés dans un cadre politique. Par ailleurs dans les négociations internationales sur les enjeux globaux, le groupe ACP n'est plus à même d'influencer ou de peser sur les décisions, ni même de présenter une position commune. En réalité les positions communes sont le plus souvent portées par les instances régionales. Et dans le cas de l'Afrique, les positions communes des pays africains sont portées dans les enceintes internationales par l'Union Africaine après un processus de concertation régionale au niveau des RECs.

L'approche régionale, seule perspective crédible pour un partenariat politique légitime et efficace post-Cotonou

29. L'Union européenne a tout à gagner à substituer au partenariat avec le groupe des pays ACP dont la représentativité est de plus en plus en question, un partenariat avec chacune des composantes constitutives de ce groupe, à savoir, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Plusieurs raisons ont été évoquées pour cela : le changement de l'environnement géopolitique mondial avec le développement d'un monde multipolaire organisé autour d'ensembles régionaux (au sens de regroupements des pays selon leur continent d'appartenance) ; les divergences d'intérêts et de perspectives de chacune des composantes ACP dans leur inscription dans l'espace de l'économie mondialisée; l'apparition d'institutions supranationales représentant et défendant les intérêts des ensembles régionaux dans les négociations internationales ; la conscience partagée de l'appartenance de tous à une même planète qu'il faut sauvegarder ; etc. L'Union européenne devrait donc privilégier dans le nouvel accord post Cotonou un partenariat avec la région Afrique, ce d'autant que cette région s'est donnée avec l'Union Africaine et les institutions régionales d'intégration (RECs) un cadre supranational de coopération entre Etats africains.

30. L'Union européenne est l'effort le plus abouti au monde de construction pacifique d'un regroupement supranational d'Etats souverains. On se serait attendu à ce que la mise en place de l'Union Africaine suivant la même logique pacifique, favorise une coopération multiforme contribuant au renforcement de l'intégration de chacun des deux ensembles, et notamment l'intégration de l'Afrique. Mais on l'a vu, l'Union européenne n'a jamais traité l'Afrique comme une et indivisible. De plus elle a imposé la négociation d'accords de libre échange dits « accords de partenariat économique » (APE) entre l'Europe et des pays et régions ACP, alors que l'Europe s'est elle-même construite en protégeant et développant d'abord son marché intérieur, avant d'envisager d'abaisser ses barrières douanières. Dès l'année 2000 les pays ACP, et les pays africains notamment, ont tenté de résister à la mise en place des APE. Pour l'Union africaine les APE pourraient en effet contrarier les efforts de promotion du commerce intra et interrégional au sein et entre les RECs, dont la promotion devrait contribuer à l'objectif ultime de la création du marché commun panafricain⁶. De nombreux experts européens mais aussi africains ont souligné les risques d'une telle libéralisation des échanges vis-à-vis de l'Afrique compte tenu de la différence de niveau de développement entre les deux

⁵ C'est pour cette raison que la PCD ne fonctionne pas.

⁶ Les négociations pour la création d'un « continental free trade area » ont été lancées en 2015. Cette free trade area panafricaine devrait couvrir plus d'un milliard de personnes et représenter un PIB de plus de 3 trillions de dollars des Etats Unis



continents⁷. Pour eux les APE ont pour corollaire la perte de compétitivité des économies africaines ; la perte des ressources douanières alors que celles-ci constituent encore l'essentiel des ressources publiques dans bon nombre de pays africains ; la diminution des capacités d'intervention des Etats que l'application des politiques d'ajustement structurel ont déjà passablement entamées. Cette inquiétude a été relayée au plus haut niveau par Son Excellence Monsieur Alpha Oumar Konaré, premier Président de la Commission de l'Union africaine, lors du premier Sommet Europe/Afrique en 2007 à Lisbonne (Portugal), demandant une rediscussion de la position européenne. La Commission et l'Union européennes n'ont cependant pas fait droit à cette demande et ont préféré exclure la question des APE du dialogue politique entre l'Union européenne et l'Union africaine dans le cadre de la JAES.

31. Malgré les mises en garde et prises de position, le processus APE a été poursuivi et se poursuit de manière inexorable, au point qu'il nourrit par exemple des dissensions au sein de l'Afrique de l'Ouest, entre les pays qui ont signé des APE provisoires comme le Ghana ou la Côte d'Ivoire, et ceux qui comme le Nigeria, résistent à la signature de l'APE avec la CEDEAO ; cette tension pouvant aboutir à un recul de la dynamique de l'intégration régionale pour laquelle la CEDEAO est pourtant citée en exemple au niveau de l'ensemble de l'Afrique. Le volet protection des investissements qui fait partie intégrante des APE et oblige les Etats signataires à créer des « conditions favorables à l'investissement » par de nombreuses incitations, dérogations et dérégulations, non seulement fiscales, mais aussi sociales et environnementales, a eu pour effet de favoriser les entreprises multinationales européennes, notamment dans le secteur des industries extractives et des produits de base (commodities). Ces multinationales tendent à perpétuer l'inscription durable des Etats ACP, et singulièrement les pays africains, dans l'extractivisme, ce qui retarde d'autant la diversification des économies de ces pays et l'augmentation de la chaîne de valeur de leurs produits⁸. De plus ces multinationales paient rarement les impôts correspondant aux bénéfices qu'ils tirent de leurs activités, et elles participent largement à l'évasion fiscale aussi bien en Afrique qu'en Europe⁹. Ici aussi les autorités publiques d'Europe et d'Afrique doivent pouvoir coopérer pour restaurer les capacités de l'Etat à mobiliser la fiscalité notamment auprès des multinationales ; et grâce à la mobilisation des ressources domestiques, se donner des marges de manœuvre nécessaires à la réhabilitation du rôle de la « puissance publique » dans l'organisation et la régulation de la vie économique, sociale et culturelle.

32. A la veille de la renégociation d'un nouvel accord post Cotonou, il y a lieu de s'interroger effectivement sur l'impact réel des APE sur le devenir du partenariat entre l'Europe et l'Afrique et avoir le courage d'aborder cette question dans un véritable dialogue politique, et au besoin de rebrousser chemin si la continuation de cette initiative est susceptible d'aboutir à des tensions graves au sein des pays africains comme dans les relations entre l'Europe et l'Afrique. Par ailleurs la mise en place de mécanismes et de règles communes visant à réguler la promotion des investissements étrangers, et à promouvoir la justice fiscale et de la lutte contre les flux financiers illicites devra être une priorité stratégique d'un nouveau partenariat

⁷ Les Chefs d'Etat africains avaient demandé dès 2004 lors du Sommet de l'Union africaine de Maputo la mise en place d'un système de monitoring pour évaluer les impacts de la mise en place des APE.

⁸ Communication de la Commission en 2008 : « Initiative matières premières : répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer les emplois en Europe ».

⁹ La croissance des investissements étrangers et des multinationales dans le secteur des industries extractives, s'est accompagnée d'une explosion des flux illicites financiers, qui privent aujourd'hui l'Afrique de 50 milliards de dollars des Etats Unis par an.

entre l'Europe et l'Afrique au nom des intérêts communs et des valeurs partagées.

33. Les nouveaux engagements souscrits par la communauté internationale autour de l'Agenda 2030 et des ODD, de l'Agenda du Climat, et du futur Agenda Urbain Mondial offrent une opportunité à saisir pour une réorientation salutaire du partenariat Europe/Afrique. Ces agendas de portée universelle et définis selon le principe de la responsabilité commune mais différenciée, offrent une base plus solide et plus légitime à la négociation du partenariat Europe/Afrique, avec des perspectives inédites d'influence sur l'orientation pacifique des affaires du monde, à condition que l'Europe et l'Afrique réalisent bien l'intérêt d'un partenariat équitable reposant sur les complémentarités respectives des deux régions.

34. Par ailleurs on l'a vu, l'architecture de gouvernance des deux régions présente des similitudes qui sont en faveur de respect du parallélisme des formes : L'Union européenne comme l'Union Africaine ont un organe de direction politique : le conseil dans le cas de l'Union européenne, la conférence dans le cas de l'Union africaine ; elles ont un organe d'exécution : la Commission ; elles ont un organe délibérant : le Parlement ; elles ont des organes consultatifs intégrés dans l'architecture de gouvernance, comme par exemple le Comité des Régions dans le cas de l'Union européenne, ou le Haut Conseil des Collectivités Locales en cours de mise en place dans le cas de l'Union africaine. Enfin, comme l'Union européenne, l'Union africaine a mis en place différents instruments et adopté un certain nombre de textes relatifs aux droits, normes et principes en matières de démocratie, de gouvernance, de droits humains, de droits des femmes, jusqu'ici assez largement ignorés dans le cadre des accords de Cotonou au profit des seuls principes édictés par l'Union européenne¹⁰. Ces deux ensembles disposent par ailleurs de sociétés civiles et d'un secteur privé structurés et organisés au niveau de l'ensemble de chacune des régions. L'Union européenne et l'Union africaine disposent donc des ingrédients nécessaires à l'établissement de rapports de partenariat plus égalitaires autour de l'Agenda 2030 et des ODD, de l'Agenda du Climat, de l'Agenda Urbain Mondial, de l'Agenda de la Migration, et de l'Agenda de la Sécurité et de la Paix.

35. L'Union européenne affirme que l'Agenda 2030 est au cœur de sa stratégie globale. En se référant aux ODD pour la définition de sa diplomatie de développement, l'Union européenne voudrait ancrer sa stratégie globale dans le concret. De son côté, le plan d'action en cours d'élaboration pour la mise en oeuvre de l'Agenda 2063 de l'Afrique s'inspire largement du consensus international en faveur de l'Agenda 2030, de l'Agenda du climat, et du nouvel Agenda urbain. Il y a donc là une opportunité unique pour la définition d'un partenariat Europe/Afrique qui renoue avec l'esprit de co-développement et la promotion des intérêts mutuellement bénéfiques qui étaient à la base des accords initiaux de Yaoundé et de Lomé. Ces accords ont assuré pendant plus de 20 ans une croissance soutenue de l'Europe et du groupe ACP et maintenu leur alliance forte lors des négociations internationales.

36. La réalisation des 17 ODD offre en effet une occasion unique de remettre à l'ordre du jour l'esprit de co-développement qui avait été à l'origine de la coopération de l'Union européenne et du groupe des pays ACP, et de s'en inspirer pour asseoir un partenariat politique renouvelé entre l'Union européenne et l'Afrique. L'esprit de co-développement revisité doit contribuer à

¹⁰ African Peer Review Mechanism (APRM) ; Commission des Droits de l'Homme et des Peuples ; Cour Africaine des Droits Humains et des Peuples ; Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC), etc.

raffermir les liens entre l'Europe et l'Afrique pour que ces deux ensembles travaillent à la transformation structurelle de leurs économies respectives en vue de l'adoption de trajectoires de développement plus durables écologiquement et plus inclusives socialement. L'application des principes de coresponsabilité et de coredevabilité doit être de mise dans la conception comme dans la mise en œuvre dudit partenariat. Ce partenariat sera d'autant plus solide que les résultats à atteindre aux différents horizons auront été définis de commun accord dans le cadre d'un dialogue politique inclusif, associant non seulement les gouvernements nationaux, mais aussi les autres acteurs pertinents, dans le respect du parallélisme des formes mentionné au paragraphe 34. Une des innovations majeures du nouveau partenariat devrait être de considérer les territoires infranationaux comme les espaces de vérification de l'atteinte des ODD. Dans ces conditions les autorités locales devraient être particulièrement responsabilisés pour rendre compte de la réalisation des ODD sur leur territoire de compétence, mais aussi organiser les concertations nécessaires à la mise en synergie des différents intervenants. Ce nouveau partenariat entraînera nécessairement la révision des instruments et procédures utilisés actuellement, dans l'objectif de les harmoniser et de les simplifier.

37. Pour conclure, il apparaît clairement que l'adoption d'une nouvelle stratégie globale européenne et le lancement concomitant d'une nouvelle négociation pour redéfinir le cadre de coopération européen pour les 20 années à venir représentent une opportunité majeure pour repenser fondamentalement la stratégie de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique, refonder un dialogue politique véritable avec l'ensemble de l'Afrique, et définir un nouveau cadre de coopération ambitieux, innovant et fondé sur une prise de conscience de l'inextricable entrelacement des destins de l'Europe et de l'Afrique face aux enjeux globaux et régionaux. Un partenariat politique intelligent entre l'Europe (l'une des premières puissances économiques et financières du monde) et l'Afrique (l'un des plus importants réservoirs de matières premières et bientôt le plus grand pôle de peuplement du monde) fera nécessairement émerger un nouvel ensemble puissant dont les positions pèseront sans aucun doute sur la gouvernance mondiale. C'est de cette manière seulement que l'Europe et l'Afrique dont les populations respectives voient le soleil se lever et se coucher en même temps, sauront mériter la place qui leur revient dans le concert des Nations à ce moment précis de l'histoire de l'humanité où nous sommes la dernière génération à pouvoir agir contre le changement climatique ; et la première génération à même d'en finir avec la pauvreté dans le monde !

Fait à Rabat, 1 Juin 2016

Pour le Président de CGLU Afrique

*Jean Pierre Elong Mbassi
Secrétaire Général*