

COOPÉRATION UE-PAYS ACP APRÈS 2020
VERS UN NOUVEAU PARTENARIAT ?

N° 93, mars 2015

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

| | |
|-----------------------|--|
| Président | J.G. de Hoop Scheffer |
| Vice-président | A. van Staden |
| Membres | M ^{me} J. Gupta E.M.H. Hirsch Ballin M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel M ^{me} M.E.H. van Reisen Général (e.r.) M.L.M. Urlings J.J.C. Voorhoeve |
| Secrétaire | T.D.J. Oostenbrink |

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advice.nl

Membres de la commission à la revision de l'accord de Cotonou

| | |
|-------------------|--|
| Présidents | M ^{me} K.C.J.M. Arts M ^{me} M.E.H. van Reisen |
| Membres | B.S.M. Berendsen J.B. Opschoor J.N.M. Richelle N.P. van Zutphen |
| Secrétaire | P. de Keizer |

Sommaire

Avant-propos

| | | |
|-------------------|---|-----------|
| I | Introduction | 6 |
| II | Un contexte en évolution | 10 |
| | II.1 Mutation des rapports de force géopolitiques | 10 |
| | II.2 Mondialisation et régionalisation de l'économie | 11 |
| | II.3 Futur programme international de développement durable | 12 |
| | II.4 Financement du développement : vers une nouvelle définition de l'aide | 13 |
| III | Évolutions au sein de l'UE et du groupe ACP | 15 |
| | III.1 Recalibrage des principes au sein de l'UE | 15 |
| | III.2 Réflexion au sein du groupe ACP sur les orientations futures | 16 |
| IV | L'accord de Cotonou : résultats et fonctionnement | 17 |
| | IV.1 Dialogue politique | 17 |
| | IV.2 Coopération au développement | 20 |
| | IV.3 Coopération économique et commerce | 23 |
| | IV.4 Architecture : forme, principes et institutions | 26 |
| | IV.5 Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) | 28 |
| V | Résumé, conclusions et recommandations | 30 |
| | V.1 Résumé | 30 |
| | V.2 Conclusions et recommandations | 35 |
| Annexe I | Demande d'avis | |
| Annexe II | Liste des abréviations utilisées | |
| Annexe III | Liste des experts consultés | |
| Annexe IV | Pays membres du groupe ACP | |

Avant-propos

Le 28 février 2014, le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) a reçu une demande d'avis relative à la révision de l'accord de Cotonou, posant la question de l'opportunité de prolonger après 2020 l'actuel accord de partenariat entre l'Union européenne (UE) et un groupe de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et, dans l'affirmative, de la forme et de la teneur à lui donner (cf. annexe I).

Par cette demande d'avis, le gouvernement néerlandais montre qu'il est disposé à engager dès un stade précoce les préparatifs aux négociations sur la suite éventuelle à donner à l'accord de Cotonou, initiative dont l'AIV se félicite, notamment dans la perspective de la présidence néerlandaise de l'UE au premier semestre de 2016. Seront déterminantes à cet égard les attentes des pays ACP concernant la coopération future avec l'UE et d'autres partenaires, mais aussi la position des « anciens » et « nouveaux » États membres de l'UE. À la date de clôture de cet avis, aucune position officielle n'a encore été communiquée à ce sujet.

En août 2014, une commission mixte a été formée pour se pencher sur la demande d'avis. Présidée par M^{me} K. Arts (CMR) et M^{me} M. van Reisen (AIV/COS), elle était composée des membres suivants : B. Berendsen (COS), J. Opschoor (COS), J. Richelle (COS) et N. van Zutphen (CEI). Le secrétariat a été assuré par P. de Keizer, assisté par M^{me} J. Schonewille et R. Harding, stagiaires. La fonction de personne de contact au sein du ministère des Affaires étrangères a été remplie par M^{me} M. Albert (MA) et R. van Dijk (tous deux de DIE-EX). Ont également apporté leur contribution M^{me} C. Hagenaaers et G. Schulting, de la Représentation permanente du Royaume des Pays-Bas auprès de l'Union européenne à Bruxelles.

L'étude bibliographique a été complétée par des entretiens menés à La Haye, à Bruxelles ou par téléphone avec des experts et des personnes directement concernées, dont de hauts fonctionnaires du secrétariat ACP : le secrétaire général, A.M. Mumuni, le Chef de Cabinet, O. Mailafia et le directeur des Relations extérieures, J. Lodge. Monsieur P. Gomes, ambassadeur et nouveau secrétaire général à compter de mars 2015, et monsieur F. Pa'o Luteru, ambassadeur, se sont également entretenus avec la commission. Du côté de l'UE ont été consultés le directeur général adjoint Développement et coopération, K. Rudischhauser, et le chef des Relations internationales de cette direction, P. Craig-McQuaide (MA). Enfin, la commission a eu une entrevue avec G. Laporte, de l'ECDPM, N. Schrijver, ainsi qu'avec des représentants de CONCORD, Both Ends et 11.11.11. La commission remercie toutes ces personnes pour la richesse de leur contribution.

Le présent avis a été adopté par l'AIV dans sa réunion du 13 mars 2015.

I Introduction

Les relations entre l'Union européenne (UE) et les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) remontent à 1957. À l'époque, la création de l'ancêtre de l'UE, la Communauté économique européenne (CEE), nécessitait de régler les relations avec les anciens territoires d'outre-mer de quatre États membres : la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas. Déterminant dans la dernière phase des négociations, ce point faillit même les faire échouer. Finalement, une approche commune fut adoptée pour les relations avec ces « Pays et Territoires d'outre-mer » (PTOM), incluant le financement de leur développement.

Le traité de création de la CEE institua ainsi un dispositif d'association visant à favoriser le développement économique et social des PTOM et à fournir un ancrage aux relations économiques entre eux et avec la CEE¹.

Dans la période qui suivit, la plupart de ces pays associés devinrent des États souverains et indépendants et perdirent en conséquence leur statut de PTOM, ce qui nécessita l'établissement par traité d'un nouveau lien d'association. Ce fut l'objet des conventions de Yaoundé (1963-1975) et de Lomé (1975-2000).

En 1973, l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE imposa de trouver le moyen d'y associer aussi le grand nombre de pays membres du Commonwealth. À l'initiative d'un certain nombre de pays associés, des accords communs furent conclus et 22 anciennes colonies britanniques s'y rattachèrent. L'accord de Georgetown, acte de naissance du groupe ACP, date de 1975².

L'association des pays ACP à l'UE sur la base des traités successifs mentionnés plus haut remonte donc au traité de Rome de 1957 et est ancrée dans l'acquis communautaire.

L'accord de partenariat conclu à Cotonou en 2000 marqua une nouvelle étape de la coopération entre les pays ACP et l'UE. Dans la lignée des précédentes conventions, cet accord vise la réduction de la pauvreté et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale³. Mais il va plus loin, en misant plus fortement et explicitement sur le dialogue politique, qui, outre le thème des droits de l'homme, déjà abordé dans ce cadre, allait s'étendre au fil des années à un large éventail de sujets tels que le changement climatique, l'environnement, les migrations, la Cour pénale internationale et les questions de genre.

1 Traité CEE, 1957, article 131.

2 Cf. : <http://www.wipo.int/wipolex/fr/other_treaties/text.jsp?file_id=201048>.

3 Article 1 Accord de partenariat 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, signé à Cotonou le 23 juin 2000. 57, p. 3.

Lors de la signature de l'accord de Cotonou, en 2000, le groupe des pays ACP comptait 77 membres⁴. Deux États⁵ y ont adhéré depuis, portant ce chiffre à 79 : 48 pays d'Afrique (ensemble du continent à l'exception de l'Afrique du Nord), 16 des Caraïbes et 15 du Pacifique (cf. annexe IV). Beaucoup d'entre eux sont classés par les Nations unies parmi les pays les moins avancés.

Le groupe ACP a le statut d'observateur au sein des Nations unies et entretient depuis Bruxelles des relations avec des organisations internationales telles que la Banque mondiale, l'OCDE et l'OMC. De par son envergure, il abrite des pays qui sont aussi membres de diverses organisations régionales, dont l'Union africaine (UA), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté sud-africaine de développement (SADC), la Communauté Caraïbes (CARICOM), le Forum caribéen des États ACP, le Forum des îles du Pacifique et l'Accord commercial des pays insulaires du Pacifique (PICTA). Le secrétariat du groupe ACP siège à Bruxelles, mais l'organisation a également des bureaux à Genève afin d'entretenir les contacts avec l'OMC.

L'Union européenne s'est fortement élargie après 2000, le nombre des États membres a quasiment doublé, passant de 15 à 28 en 2015. Après leur adhésion, les nouveaux États membres se sont liés de leur plein gré à l'accord de Cotonou.

Conclu pour une durée de vingt ans, l'accord de Cotonou prend fin en février 2020. Un an et demi avant cette échéance, soit le 1^{er} septembre 2018 au plus tard, les parties doivent ouvrir des négociations « en vue d'examiner les dispositions qui régiront ultérieurement leurs relations⁶ ». Jusqu'à cette date, la nécessité d'effectuer des adaptations est examinée tous les cinq ans. L'accord a ainsi été révisé en 2005 et en 2010, mais ne le sera probablement pas en 2015.

Au sein du groupe ACP, la réflexion sur l'éventuelle suite à donner à l'accord de Cotonou après 2020 est déjà en cours depuis quelque temps. Les questions fondamentales posées à cet égard portent sur les ambitions du groupe pour la décennie à venir, la façon dont il compte se profiler, sa valeur ajoutée par rapport aux structures de coopération régionales et les priorités pour l'avenir en termes de teneur et de partenariats. Pour nourrir ce processus, quelques ambassadeurs ont été chargés, sous la direction de l'ambassadeur du Guyana, monsieur Gomes, de réfléchir à l'avenir du groupe ACP.

À l'initiative de ce Groupe de travail sur les perspectives d'avenir du groupe ACP, une série de consultations ont été organisées, dont les résultats définitifs ont été exposés, en interne et de manière confidentielle, aux membres du groupe ACP en décembre

4 Y compris l'Afrique du Sud, à laquelle ne s'applique du reste qu'une partie restreinte de l'accord. Voir le protocole 3, qui stipule notamment que les dispositions en matière de financement du développement, d'économie et de commerce ne s'appliquent pas à l'Afrique du Sud. Pour la coopération dans ces domaines, un accord bilatéral séparé a été conclu avec l'UE.

5 Cuba en décembre 2000 et le Timor oriental en mai 2003. Cuba, contrairement au Timor oriental, n'est pas encore partie à l'accord de Cotonou.

6 Accord de Cotonou, article 95(4).

2014. En mars 2013 a été instauré un Groupe de personnalités éminentes (GPE)⁷, chargé d'évaluer le fonctionnement du groupe ACP depuis sa création en 1975 et de formuler des propositions sur la structure et les orientations futures de l'organisation. À la date de publication du présent avis, les conclusions du GPE n'étaient pas encore connues.

Du côté de l'UE, les premières consultations, encore informelles, ont eu lieu en 2011 et 2013. Il semble depuis peu que la Commission européenne veuille s'orienter prudemment vers un nouvel accord destiné à succéder à celui de Cotonou. C'est ce qui ressort de la mission confiée au commissaire à la Coopération internationale et au Développement, Neven Mimica, lors de sa nomination à l'automne 2014 et de sa présentation devant le Parlement européen⁸. Sur sa page internet, le commissaire formule la responsabilité qui lui incombe en ces termes : le « lancement de négociations avec le groupe des pays ACP sur la révision de l'accord de Cotonou ».

L'arrivée à échéance de l'accord de Cotonou en 2020 offre une chance unique de réexaminer la relation entre les pays ACP et l'UE. La conclusion qui se dégage des premières séries de consultations des deux côtés – confirmée dans les entretiens avec les experts – est que cette relation doit être fondamentalement revue. Il ne peut être question de continuer sur la même lancée en se contentant de légères adaptations.

L'année de parution du présent avis, 2015, sera cruciale pour la réflexion sur les futures relations entre les pays ACP et l'UE. À compter du mois de mars, monsieur Gomes va succéder à l'actuel secrétaire général du groupe ACP, monsieur Mumuni. Dans les mois à venir, l'UE va, dans le cadre d'une série de conférences, inviter des experts à se pencher sur des thèmes tels que la coopération stratégique, les priorités internationales en matière de développement durable après 2015, le financement du développement et les défis liés à la démographie, comme l'urbanisation et la mobilité⁹. Les conclusions

7 L'ancien président du Nigéria, Olusegun Obasanjo, préside le GPE, assisté par les vice-présidents Bharrat Jagdeo et Leonel Fernandez Reyna, anciens présidents du Guyana et de la République dominicaine. Les autres membres sont : Patricia Francis (Jamaïque), ancienne directrice du *International Trade Centre* ; Daoussa Bichara Cherif, ancien ministre tchadien des Travaux publics, des Transports, du Logement et de l'Urbanisation ; Kaliopate Tavola, ancien ministre des Affaires étrangères de Fidji ; Ibrahima Fall (Sénégal), ancien sous-secrétaire général de l'ONU ; Peter Gakunu (Kenya), ancien administrateur du FMI ; Sebastiao Isata (Angola), ancien représentant spécial et chef du bureau de liaison de l'Union africaine en Guinée-Bissao ; Nureldin Satti (Soudan), ancien représentant spécial intérimaire du secrétaire général de l'ONU au Burundi ; Kolone Vaai, ancien secrétaire d'État aux Finances de Samoa et Valentine Sendanyoye Rugwabiza, ancienne directrice générale adjointe de l'OMC, actuellement présidente-directrice générale de l'Office rwandais pour le développement.

8 Lors de sa présentation devant le Parlement européen, fin 2014, il précise que la question n'est pas de savoir si les pays ACP sont toujours importants pour l'UE ou non, mais de donner à la coopération future la meilleure configuration possible. Maastricht, décembre 2014, p. 2. Pour toutes les informations à ce sujet, y compris la lettre de mission et les échanges avec le Parlement européen, voir : <http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica_en> (en anglais), site consulté le 10 février 2015. Il ressort également de ces sources que la nouvelle Commission considère la cohérence de la politique européenne comme une priorité.

9 Commission européenne, *Specific Terms of Reference for Project to Stimulate Wider Discussion on Post-Cotonou Issues*, décembre 2014, p. 1-2.

serviront à la rédaction, par la Commission européenne, d'un livre vert sur l'avenir des relations entre pays ACP et UE. Comme indiqué plus haut, il est important pour les Pays-Bas, dans la perspective de la présidence de l'UE de janvier à juin 2016, que les préparatifs soient bien engagés en 2015.

Le présent avis vise à aider le gouvernement néerlandais à déterminer sa position. Étant donné les consultations prévues en 2015, il est possible que des adaptations se révèlent nécessaires ou que d'autres aspects réclament une analyse, auquel cas l'AIV étudiera l'opportunité de formuler un avis complémentaire.

Le présent avis s'organise comme suit. L'introduction est suivie d'une description du contexte en évolution dans lequel la coopération ACP-UE s'exerce. L'AIV se penche à cet effet sur les facteurs géopolitiques, la régionalisation, le programme international pour le développement durable et son financement. Le chapitre III dresse le tableau des changements institutionnels internes autant du côté des pays ACP que de celui de l'UE, tandis que le chapitre IV évalue la mise en œuvre de l'accord jusqu'à ce jour et les résultats obtenus dans chacun des trois piliers (dialogue politique, aide au développement ainsi que coopération économique et commerce). Le fonctionnement des institutions afférentes est également examiné. Enfin, le chapitre V résume les constatations et formule des conclusions et recommandations pour l'après-2020.

II Un contexte en évolution

Tracer les contours des futures relations entre les ACP et l'UE implique de prendre en considération le contexte élargi dans lequel elles se dérouleront. Sans prétendre à l'exhaustivité, le présent chapitre aborde à cet effet les questions suivantes : la mutation des rapports de force géopolitiques, la mondialisation et la régionalisation, le futur programme international de développement durable et les sources de financement alternatives. L'analyse de ces facteurs plus ou moins externes est suivie, au chapitre suivant, d'une description des évolutions *internes* aux deux parties à l'accord.

II.1 Mutation des rapports de force géopolitiques

Si le monde du siècle dernier se caractérisait par des relations principalement bipolaires, le XXI^e siècle voit se dessiner toujours plus clairement une société mondiale multipolaire, ce qui soumet la politique étrangère et internationale à de nouvelles exigences. Pensons par exemple à l'émergence économique et politique de l'Asie qui, comme le constate l'AIV dans un avis de janvier 2014, est d'une importance stratégique et met à rude épreuve les relations entre les États membres de l'UE d'une part et celles avec les États-Unis d'autre part¹⁰.

Le maintien de la paix et de la sécurité en Asie-Pacifique, ainsi que la poursuite de la croissance économique régionale, relèvent d'un intérêt partagé. Il existe toutefois des divergences notables entre les États-Unis et l'UE à cet égard, qui ne découlent pas uniquement de facteurs géographiques (les États-Unis, contrairement à l'Europe, sont une puissance du Pacifique) et de leurs capacités militaires inégales, mais aussi de leurs conceptions différentes sur la gestion des tensions et des conflits.

L'Europe était traditionnellement le premier, sinon le seul, partenaire de coopération pour de nombreux pays ACP, notamment d'Afrique. Mais, depuis plus de dix ans, d'importantes économies émergentes comme le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (les BRICS) ont acquis une présence manifeste, autant dans les ACP et d'autres pays en développement qu'au sein des Nations unies. L'intérêt des BRICS, notamment sur le continent africain, apparaît souvent principalement dicté par l'attrait des ressources naturelles et le souci de conquérir – et de conserver – des débouchés.

Il n'y a rien d'étonnant à cela ; l'intérêt européen pour l'Afrique repose lui aussi sur des considérations stratégiques, même si, dans la relation entre les pays ACP et l'UE, au cours d'un long processus marqué par des hauts et des bas, des thèmes comme le développement durable et l'évolution de la sécurité internationale ont pris une place de plus en plus importante, sans occulter pour autant celui des matières premières. Les pays ACP ne manquent pas de souligner que les principes partagés de bonne gouvernance, de démocratie et des droits de l'homme sont des éléments essentiels de la relation avec l'UE, possédant une valeur ajoutée manifeste.

La construction récente d'un grand nombre de routes et de bâtiments ainsi que d'infrastructures pour les universités, les hôpitaux et l'Union africaine témoignent de

¹⁰ AIV, *Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen* [Émergence de l'Asie : importance stratégique et retombées], La Haye, avis n° 86, décembre 2013, p. 57-58.

l'influence croissante de la Chine en Afrique. Il est plus difficile, en revanche, de savoir ce que les gouvernements africains fournissent en retour, en dehors de la livraison de matières premières. Le Moyen-Orient est également un gros investisseur sur le continent africain.

L'attribution par l'Angola d'une aide financière au Portugal suite à la récente crise financière et le départ d'ingénieurs portugais vers l'ancienne colonie leur offrant davantage de chances sur le marché de l'emploi montrent à quel point les relations internationales ont changé¹¹. Nairobi est souvent présentée comme la « *Silicon Savannah* », où la concentration de nouvelles technologies est un moteur d'innovation et attire les multinationales. Autre plaque tournante du *e-business*, le Rwanda est en tête des palmarès mondiaux en ce qui concerne la participation des femmes à la politique. *Africa Rising* est le nouveau mot à la mode pour les conférences internationales depuis que ce slogan a fait la une du *Time Magazine*¹². De nombreux pays ACP ambitionnent de rejoindre le groupe des pays à revenu intermédiaire entre 2020 et 2030, preuve de leur souhait de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide internationale.

II.2 Mondialisation et régionalisation de l'économie

Évolution géopolitique majeure, la mondialisation de l'économie se traduit par l'interdépendance des marchés, ce qui complique la conclusion d'accords commerciaux. Si ces derniers étaient simplement axés, il y a quelques dizaines d'années encore, sur l'ouverture des frontières nationales et l'adaptation des tarifs d'importation, ils doivent maintenant prendre en compte des facteurs parfois moins transparents comme la gestion des subventions et des prix, la délivrance de certificats d'importation, la définition de quotas, d'exigences qualitatives et de prescriptions d'emballage, ainsi que la certification¹³.

L'imbrication croissante des marchés et des chaînes de production fait naître de nouveaux problèmes et priorités auxquels il faut s'attaquer en premier lieu au niveau mondial. Le rôle que peut jouer l'accord de Cotonou à cet égard reste incertain, mais il est clair que les pays les plus pauvres ont intérêt à organiser au mieux leur représentation afin que le commerce mondial contribue au renforcement de l'égalité et de l'équité au plan international.

En lien avec la mondialisation, de nombreuses régions se sont engagées au cours des

11 Cf. par exemple : 'Angola pours money into debt-ridden Portugal', The Guardian, 18 novembre 2011, <<http://www.theguardian.com/world/2011/nov/18/angola-boom-debt-riddled-portugal>>; 'Portuguese escape austerity and find a new El Dorado in Angola', The Guardian, 16 septembre 2012, 2011, <<http://www.theguardian.com/world/2012/sep/16/portuguese-exodus-angola-el-dorado>>; Lucy Ash, 'Portugal's jobless graduates flee to Africa and Brazil', BBC News, Lisbonne, <<http://www.bbc.com/news/world-14716410>>; toutes sources consultées le 28 janvier 2015.

12 Cf. par exemple : <<http://www.africa-rising.org>>, consulté le 15 janvier 2015.

13 D. Held & C. Rogers, *Global Governance at Risk*, Polity, Cambridge, 2013, p. 2. Si les négociations sont devenues plus complexes, cela n'a pas empêché la conclusion de nombreux accords commerciaux, principalement au niveau régional. D'après les statistiques de l'OMC, en 2005, tous les pays du monde étaient liés à l'un au moins des 330 accords commerciaux régionaux existants, à une exception près : la Mongolie.

dernières décennies dans un processus d'intensification et d'approfondissement de la coopération régionale, principalement sur des terrains politiques majeurs comme la coopération économique, le commerce et les migrations. Ce phénomène s'observe aussi au sein du groupe ACP, même s'il a mis un certain temps à se mettre en place, en raison de la faiblesse initiale du lien politique et instrumental entre les pays ACP et de la primauté de l'orientation vers l'Europe.

La coopération régionale a gagné en importance dans les Caraïbes, le Pacifique et l'Afrique occidentale, orientale et australe. Étroitement liée à cette évolution, la naissance de l'UA s'explique par le besoin du continent de se profiler plus clairement. La Commission européenne et certains États membres de l'UE y ont pris une part active, soutenant ces dernières années l'édification institutionnelle de l'UA, y compris la mise en place de la Commission africaine et du Parlement panafricain.

Au sein du groupe ACP, ce soutien à l'UA, qui semblait devenir ainsi une concurrente, a suscité au départ quelque agacement, d'autant que la prépondérance relative de l'Afrique avait déjà fait l'objet de débats dans le groupe. En outre, les acteurs mondiaux se montraient plus disposés à travailler avec l'UA qu'avec le groupe ACP, institution considérée comme issue d'une relation privilégiée avec l'UE. Les rapports entre le groupe ACP et l'UA restent difficiles, même si les idées d'exclusion laissent progressivement la place à celles de complémentarité et de renforcement mutuel.

Le groupe ACP se présente comme une organisation mondiale, représentant un grand nombre de pays de trois continents, et entretenant une relation certes privilégiée, mais plus nécessairement exclusive, avec l'Union européenne. L'UE se pose elle aussi la question du meilleur moyen de défendre ses intérêts et doit déterminer quelles relations avec quels groupes régionaux sont cruciales à cet égard¹⁴.

II.3 Futur programme international de développement durable

D'importants pourparlers ont actuellement lieu au niveau mondial sur l'avenir de la coopération internationale et les nouveaux objectifs de développement durable (ODD). Portant également sur l'architecture des institutions multilatérales et la structure de gestion, ces débats se déroulent en premier lieu au sein des organisations multilatérales existantes. Le groupe ACP n'en est pas membre et n'est donc pas toujours représenté¹⁵.

La préoccupation au niveau mondial pour le développement durable n'est pas nouvelle. La communauté internationale s'intéresse depuis plus de soixante ans au thème du développement. Au cours des quinze dernières années, ce sont surtout les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui ont servi de fil directeur. Axés en priorité sur

14 Signalons toutefois que le présent avis ne peut retracer la multiplicité des points de vue au sein des ACP et, surtout, de l'UE, où les États membres, les directions Développement et Commerce et le Service européen pour l'action extérieure ont parfois des opinions divergentes.

15 Les pays ACP disposent d'une voix au sein du G77, où ils se distinguent des grands pays émergents. En ce qui concerne le futur programme international de développement durable, une étape importante a été la formulation en juin 2014 par les pays ACP et l'UE d'une position commune sur les négociations relatives aux ODD, mettant l'accent sur la paix, la sécurité et la gestion des conflits. L'accord sur ce texte a été obtenu après l'échec des négociations pour parvenir à une telle position commune entre l'UA et l'UE, <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-202_fr.htm>, consulté le 15 janvier 2015.

la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire, la sécurité de l'approvisionnement en eau et la santé, ils portent aussi sur quelques aspects liés à la durabilité, comme la biodiversité et le climat. L'accord de Cotonou les mentionne explicitement, notamment depuis la révision de 2005 qui stipule que les OMD doivent être la référence pour les stratégies de développement à concevoir au niveau des pays¹⁶.

En 2015, les OMD ne seront que partiellement atteints. Se basant sur le reste du programme et les résultats de la conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20, 2012), la communauté internationale envisage maintenant une nouvelle série d'objectifs plus large, sous la forme des ODD susmentionnés. Les négociations sont actuellement en cours et un accord au niveau des Nations unies est attendu pour septembre 2015. Pour l'instant, les ODD incluent 17 objectifs et 169 cibles, qui forment ensemble le programme de développement durable.

La lutte contre la pauvreté reste le point central, accompagné d'éléments afférents comme le développement durable, la croissance inclusive, l'emploi, la réduction des inégalités, l'utilisation durable des ressources naturelles, la lutte contre la violence et les abus à l'égard des enfants et des jeunes et leur exploitation, et la redynamisation du partenariat mondial, avec l'implication des organisations de la société civile et des acteurs pertinents. L'un des objectifs provisoires porte spécifiquement sur les droits de l'homme et lie ce thème au développement durable et au renforcement de l'obligation redditionnelle des institutions. Des biens publics mondiaux tels que la sécurité alimentaire, l'énergie et la gestion du changement climatique¹⁷ ne manquent pas non plus à l'appel.

II.4 Financement du développement : vers une nouvelle définition de l'aide

Le concept d'aide publique au développement (APD) est remis en cause depuis un certain temps, dans un contexte marqué par la défiance croissante à l'égard de l'efficacité de l'aide, l'arrivée de nouveaux acteurs et donateurs, et le débat sur l'opportunité d'élargir les activités relevant de l'APD.

L'OCDE souligne que, si l'importance des flux d'APD pour la réalisation des objectifs de développement diminue en termes relatifs, elle reste significative en termes absolus. Cela vaut principalement pour les pays les moins avancés et les États fragiles, qui ne se voient souvent attribuer qu'une partie relativement réduite de l'aide au développement¹⁸, alors qu'ils doivent encore, pour la plupart, rattraper leur retard dans la réalisation des OMD. Leur fragilité les expose en outre à un plus grand risque d'être touché par des

16 Depuis la révision de 2005, le Préambule de l'accord stipule que « les objectifs du millénaire pour le développement (...), tels que l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, ainsi que les objectifs et principes de développement convenus lors des conférences des Nations unies offrent une vision précise et doivent sous-tendre la coopération ACP-UE dans le cadre du présent accord » (Bulletin des traités 2005, n° 295, p. 11.)

17 Secrétaire général des Nations unies, *Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, ONU, New York, 4 décembre 2014, et Rapport du groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les Objectifs de développement durable, ONU Doc. A/68/970.

18 AIV, *Ontwikkelingssamenwerking: meer dan een definitiekwestie* [Coopération au développement : plus qu'une question de définition], avis succinct n° 25, La Haye, mai 2014.

crises incontrôlables, comme en a encore témoigné récemment l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest.

Dans le cadre de l'accord de Busan et du *New Deal* pour les États fragiles, il devrait être possible, grâce à une meilleure coordination et à des moyens complémentaires, de mettre en marche le développement et de l'ancrer dans des formes régionales de soutien¹⁹. À cet égard, il convient de garder à l'esprit, que 39 des 48 pays les moins avancés sont représentés au sein du groupe ACP ainsi que dans les structures régionales qui en font partie²⁰. L'accord de Cotonou offre aux pays les plus pauvres un soutien au moins aussi efficace que d'autres cadres de coopération au développement.

Comme l'a déjà souligné l'AIV, la redéfinition de la notion d'APD ne doit pas être motivée par la réduction des dépenses mais donner lieu à un véritable recalibrage²¹. Car la fiabilité, l'appropriation et la prévisibilité sont des principes de base des accords internationaux qui ne peuvent être abandonnés de façon unilatérale. Toute modification de la définition de l'APD doit découler des déclarations de Paris, d'Accra et de Busan sur l'efficacité de l'aide, ainsi que du nouveau programme de développement durable pour l'après-2015.

Il sera en outre nécessaire de porter un œil critique sur les possibilités d'amélioration du partage des tâches et de l'harmonisation de l'aide (par exemple par l'intermédiaire de la programmation conjointe, qui existe déjà mais avec un succès mitigé), ainsi que sur les formes innovantes de financement. Il est nécessaire de trouver des circuits de financement plus larges, nourris autant par l'aide officielle que par des initiatives privées, éventuellement sous la forme de dispositifs mixtes²². Tous ces flux doivent être soumis à l'obligation de résultat en matière de lutte contre la pauvreté et aux autres objectifs reconnus de la coopération internationale.

19 Cf. l'accord conclu en 2011 à Busan, dans lequel la communauté internationale formule des propositions concrètes pour améliorer l'efficacité de l'aide tout en s'attachant à donner davantage de pouvoir décisionnel aux pays en développement et en mettant l'accent sur les résultats, l'amélioration de la coopération et le partage des responsabilités. Une partie de l'accord, le *New Deal* pour les États fragiles, porte en particulier sur la consolidation de la paix, le renforcement institutionnel, le développement des capacités et la transparence. <<http://www.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>>, p. 8, consulté le 22 janvier 2015.

20 Les pays les moins avancés qui ne font pas partie du groupe ACP sont : l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, le Cambodge, le Laos, le Myanmar, le Népal, le Yémen et le Sud-Soudan. Voir : <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf>, consulté le 15 janvier 2015.

21 AIV, *Ontwikkelingssamenwerking: meer dan een definitiekwestie* [Coopération au développement : plus qu'une question de définition], avis succinct n° 25, La Haye, mai 2014.

22 Pour donner une indication sur le besoin d'aide : le département des Affaires économiques et sociales de l'ONU évalue les dépenses complémentaires nécessaires au développement durable mondial – y compris énergie, eau, biodiversité, et sécurité foncière et alimentaire – à 1 900 milliards de dollars annuels, soit 2,7 % du produit brut mondial, 800 milliards étant réservés à la transition vers le développement durable dans les pays à revenu faible et intermédiaire. La moitié de ce montant devrait être rassemblée grâce aux financements internationaux.

III Évolutions au sein de l'UE et du groupe ACP

III.1 Recalibrage des principes au sein de l'UE

Depuis la signature de l'accord de Cotonou en 2000, l'UE a subi de grandes transformations. La plus marquante, l'adhésion de treize pays, a entraîné d'importants aménagements. En matière de coopération internationale, ces États connaissaient une autre tradition que la plupart des anciens membres de l'UE, ce qui a contraint à reconsidérer les questions de l'aide et de la coopération au développement²³.

Les nouveaux États membres ont dû prendre connaissance des obligations découlant du droit communautaire en matière de coopération internationale pour ensuite se les approprier. Le traité de Lisbonne introduit un changement majeur dans la politique générale de l'UE à cet égard en faisant de l'éradication de la pauvreté son objectif principal (article 208). Parallèlement, il continue à insister sur la cohérence des politiques – un principe que notamment les Pays-Bas se sont employés à rappeler, pendant les dernières décennies, aux décideurs et aux acteurs de la mise en œuvre de l'action extérieure de l'UE en matière de développement.

Suite à son élargissement vers l'Est, l'UE s'est vue confrontée plus fortement à la pauvreté en son sein, ce problème se révélant d'une ampleur considérable chez certains des nouveaux États membres. Si cette nouvelle donne a parfois nui à la solidarité avec les pays extérieurs à l'Union, elle a permis de mieux saisir la nécessité d'unir les efforts pour lutter contre la pauvreté à l'échelle mondiale dans le cadre d'une approche cohérente.

L'Eurobaromètre montre que les citoyens européens soutiennent de façon relativement constante la lutte contre la pauvreté mondiale et que, selon un récent rapport de la Commission européenne, leur appui en faveur du développement s'est même renforcé. Une grande majorité d'entre eux (85 %) estiment qu'il est impératif d'aider les pays en développement et 67 % que l'UE devrait intensifier ses efforts dans ce domaine²⁴.

L'adoption du traité de Lisbonne a appelé l'UE à modifier radicalement son mode opérationnel dans ses relations extérieures. L'unanimité est par exemple moins souvent requise que par le passé. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), mis en place pour renforcer la coopération en matière de politique étrangère et doter le Haut Représentant de son propre service diplomatique, devrait contribuer à enchâsser l'intégration de la coopération au développement, de l'aide et du commerce dans la structure institutionnelle de la coopération avec des pays tiers.

23 Cf. par exemple : A. Mold (ed.), *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

24 Commission européenne, *[L'Année européenne pour le développement commence avec de nouveaux chiffres montrant un soutien accru des citoyens de l'UE à l'aide au développement]*, communiqué de presse, 12 janvier 2015, cf. : <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3060_fr.htm>, consulté le 15 janvier 2015. Avec un montant total de 57 milliards d'euros en 2013, l'Europe fournit plus de la moitié de l'APD, soit 0,43 % du revenu brut de l'UE. Cf. : communiqué de presse <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-388_fr.htm>, consulté le 20 février 2015.

L'UE a introduit des dispositifs spécifiques et adopté des budgets pour venir en soutien à ses pays voisins du Sud et de l'Est et favoriser la coopération dans un large éventail de domaines. Elle a également noué des relations de collaboration avec des pays d'Asie et d'Amérique du Sud. Ces liens diffèrent de ceux qu'elle entretient avec les pays ACP en ce qu'ils ne sont pas toujours basés sur une vaste convention mutuellement contraignante, qu'une approche de groupe (comme dans le cas des pays ACP) est rarement appliquée, que l'aide est fixée de façon unilatérale par l'un des instruments de l'UE et que les programmes sont en dernière instance approuvés et contrôlés par les institutions européennes. La coopération ACP-UE dispose, quant à elle, d'un cadre institutionnel commun permettant aux pays ACP de se sentir plus impliqués.

Comme indiqué au chapitre précédent, l'UE doit faire face depuis quelque temps à la concurrence économique et financière de nouvelles puissances, comme les BRICS, dont la présence notamment en Afrique est de plus en plus manifeste. Cela la contraint à mener une réflexion stratégique au sujet de son positionnement sur la scène internationale. Les liens historiques avec les pays ACP peuvent dans ce contexte être considérés comme un avantage potentiel, à condition d'être correctement mis à profit.

III.2 Réflexion au sein du groupe ACP sur les orientations futures

Le groupe ACP est lui aussi confronté à de nouveaux développements internes. Les pays n'ont pas hésité à se lancer dans un processus de remise en question, qui a soulevé des interrogations fondamentales provenant de divers groupes au sein de l'organisation sur la mission, les objectifs, l'identité et le positionnement politique de cette dernière ainsi que sur l'efficacité de ses organes de gestion.

Conscients de la rapidité des évolutions au niveau mondial, les pays ACP sont favorables à l'élargissement de la coopération internationale, non seulement avec l'UE, mais aussi au niveau bilatéral avec les économies émergentes et dans le cadre des relations Sud-Sud. Ils estiment que des questions telles que la migration du travail, l'utilisation durable des matières premières et le changement climatique doivent être abordées dans un cadre élargi, au sein duquel l'UE peut jouer un rôle capital compte tenu des intérêts qu'elle partage avec eux et de l'expertise dont elle dispose dans ces domaines.

S'ils semblent ne plus vouloir s'orienter uniquement vers l'Europe, les pays ACP reconnaissent l'importance des liens historiques avec l'UE pour favoriser la coopération au niveau mondial. Ils n'ont pas hésité à porter un regard critique sur les conséquences que ces ambitions impliquent pour leurs propres institutions et à poser les questions qui en découlent. Ainsi, ils examinent actuellement la possibilité de financer le secrétariat de l'ACP par leurs moyens propres, à l'aide de cotisations à verser par les États membres et de la création d'un fonds de donateurs.

IV L'accord de Cotonou : résultats et fonctionnement

Le présent chapitre aborde la mise en œuvre pratique de la coopération entre les pays ACP et l'UE dans le cadre de l'accord de Cotonou. Il décrit, sans prétendre en faire une évaluation complète, les résultats obtenus pour chacun des trois piliers (dialogue politique, aide au développement ainsi que coopération économique et commerce) en s'interrogeant sur le bon fonctionnement de ses organes de gestion. Pour ce faire, il s'appuie autant que possible sur les références disponibles telles que les publications du ministère néerlandais des Affaires étrangères (direction Évaluation de la politique et des opérations (IOB)) et du ministère britannique du développement international (DfID) ainsi que sur les rapports annuels et autres documents de l'OCDE et de la Cour des comptes européenne²⁵.

IV.1 Dialogue politique

Pilier essentiel de la coopération ACP-UE, le dialogue politique constitue le fondement idéologique nécessaire qui, sur la base de valeurs communes, insuffle idées et orientations. Qu'il ait lieu dans un cadre structurel ou non, il doit mettre en évidence la teneur et l'importance de ces valeurs pour les pays participants.

L'article 9 de l'accord distingue trois « éléments essentiels », à savoir « les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit ». La bonne gestion des affaires publiques, y compris la lutte contre la corruption, est dotée d'un statut juridique moindre, mais est présentée comme un « élément fondamental ». L'article 8 passe en revue les sujets sur lesquels peuvent porter le dialogue politique, tels que « le commerce des armes, les dépenses militaires excessives, la drogue et la criminalité organisée, ou la discrimination ethnique, religieuse ou raciale », ainsi que les stratégies de coopération, considérés comme des « thèmes politiques spécifiques présentant un intérêt mutuel ou général en relation avec les objectifs énoncés dans le présent accord ».

Dans la pratique, le dialogue politique se présente dans des configurations diverses. Il peut avoir lieu au niveau bilatéral, sur des questions politiques intéressant deux États parties. Plus souvent, il prend la forme d'une concertation entre l'UE et un État membre du groupe ACP, par exemple au sujet d'évolutions politiques récentes jugées inquiétantes, comme un coup d'État, la fraude électorale ou la violation des droits de l'homme. Le dialogue politique peut également être organisé à un niveau plus global, entre le groupe ACP et l'UE, sur des thèmes politiquement très sensibles, tels que la migration, ou figurant à l'ordre du jour des Nations unies, comme l'agenda international en matière de développement durable et de biens publics mondiaux.

25 Cf. entre autres : IOB, *The Netherlands and the European Development Fund – Principles and Practices: Evaluation of Dutch Involvement in EU Development Cooperation (1998-2012)*, IOB rapport n° 375, ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, La Haye, mars 2013, notamment l'annexe 9 : *The Article 8 Political Dialogue and What Happens when it Fails* ; J. Bossuyt, C. Rocca, B. Lein, *Political Dialogue and Human Rights under article 8 of the Cotonou Agreement*, Bruxelles, Union européenne, 2014 ; DfID, *Multilateral Aid Review Update: Driving reform to achieve multilateral effectiveness*, décembre 2013 ; OCDE, Union européenne, Examen par les pairs 2012, Paris ; Cour des comptes européenne, Rapport spécial, n° 18/2009.

Les articles 96 et 97 constituent la base juridique d'une éventuelle suspension de la coopération si une des parties estime que certains éléments essentiels et fondamentaux ne sont pas respectés et que le dialogue régulier ne permet pas de parvenir aux résultats souhaités²⁶. Jusqu'à présent, cette procédure n'a été utilisée que dans un nombre relativement réduit de cas, avec du reste des résultats généralement encourageants se traduisant par le rétablissement progressif de l'ordre constitutionnel²⁷.

Au niveau des pays, le dialogue politique a lieu en partie dans les coulisses, ce qui le rend difficile à évaluer. Comme dans le cas de la coopération avec les pays d'Asie, d'Amérique latine et les États voisins de l'UE, les sensibilités sont plus fortes si les questions abordées sont considérées comme des affaires internes. C'est ce qui est apparu lors de discussions sur la suspension de l'aide budgétaire de l'UE à un pays ACP pour présomption de violation des droits de l'homme. L'UE entend faire en sorte que les dispositions de l'accord en matière de droits de l'homme, de bonne gouvernance, d'ordre constitutionnel et de corruption ne restent pas lettre morte, mais soulever ces questions est vite ressenti par les pays partenaires comme poser des conditions. Ceci bien entendu à plus forte raison si d'autres donateurs que l'UE (mais parfois aussi des États membres européens dans le cadre bilatéral) sont moins sévères sur ce point.

Certains ont critiqué la visibilité parfois réduite de l'UE dans les pays ACP et l'absence chez les deux partenaires de représentants du niveau politique requis dans les réunions consacrées au dialogue politique. Même si le dialogue avec des pays s'avérait constructif, il a souvent été reproché à l'UE de ne pas prendre résolument position et de ne pas défendre avec conviction les principes de la démocratie et l'importance des organisations de la société civile.

Les signaux contradictoires en provenance de l'UE – effet des liens historiques entre un de ses États membres et un pays ACP – ont parfois rendu le dialogue difficile. C'est ce qui explique en grande partie que les articles 96 et 97 (consultation spéciale et sanctions éventuelles) ne soient appliqués qu'à titre exceptionnel. Depuis le traité de Lisbonne, le dialogue politique bénéficie d'un meilleur ancrage du côté européen et la coopération ainsi que la coordination entre l'UE et ses États membres dans les pays tiers se sont notablement améliorées. Ses positions sont désormais plus claires et il lui est plus facile de parler et d'intervenir au nom de ses États membres, notamment dans les États fragiles, où les pays européens se font de plus en plus représenter par son intermédiaire.

26 Dans un tel cas, une procédure unique de consultation peut être engagée entre des représentants des pays ACP et de l'UE visant en principe à normaliser la situation à l'aide d'objectifs clairement définis, si possible accompagnés de mesures de soutien axées sur la résolution des problèmes constatés (par exemple rétablissement de l'ordre constitutionnel ou tenue d'élections ouvertes, libres et transparentes). Comme indiqué, la réponse au manquement peut, si nécessaire, être la suspension totale ou partielle de l'application de l'accord. Bien qu'en principe les deux parties puissent faire appel à cette procédure, elle n'a jusqu'à présent été engagée que par l'UE pour prendre des mesures suite à une crise urgente dans un pays ACP.

27 L'annexe 9 de l'évaluation de l'IOB citée plus haut mentionne quinze cas de suspension entre 2000 et 2009. Dans *Political Dialogue and Human Rights under Article 8 of the Cotonou Agreement*, Bruxelles, Union européenne, 2014, J. Bossuyt, C. Rocca et B. Lein en signalent 6 entre 2008 et 2013 (p. 13-14).

Il est à noter que le dialogue politique entre les pays ACP et l'UE peine à se mettre en place au niveau supérieur, collectif. Le besoin de nouvelles formes de concertation politique – et sur d'autres thèmes que ceux mentionnés dans l'accord de Cotonou – a de nouveau été exprimé dans la déclaration des chefs d'État des ACP à l'occasion d'une rencontre au sommet organisée en 2012 à Malabo en Guinée équatoriale. Ils soulignaient la nécessité de créer un Panel de haut niveau, qui, par le dialogue politique, pourrait faire sortir de l'impasse les négociations sur les Accords de partenariat économique (APE, cf. plus loin). Cet appel, pourtant réitéré auprès du président de la Commission européenne par le président du Bénin, n'a jamais reçu d'écho positif.

Sur un autre plan, l'UE a insisté, avec l'appui des Pays-Bas, lors de la révision de l'accord en 2010, sur la nécessité d'étendre les dispositions relatives au retour des demandeurs d'asile déboutés et de rédiger l'article 13 concerné en termes plus concrets. Si ce plaidoyer n'a pas donné lieu à une modification de l'accord, il a cependant abouti au lancement d'une concertation visant une coopération plus étroite pour résoudre les imperfections de la politique d'asile, y compris le retour et la réadmission des demandeurs d'asile déboutés. C'est dans ce contexte que s'inscrit le colloque organisé à Bruxelles en avril 2014 sur la poursuite de la mise en œuvre de la coopération sur ce terrain.

En matière de migrations, les premiers jalons ont donc été posés et une certaine expérience a été acquise qu'il sera possible d'élargir à l'avenir. Si certaines questions devront être traitées dans un dialogue politique entre l'UE et le pays ACP concerné – ou bien dans le cadre d'une action commune des ACP et de l'UE dans des enceintes multilatérales – la majeure partie de la discussion se déroulera au niveau collectif ACP-UE. Il convient cependant de ne pas perdre de vue qu'un grand nombre des migrants arrivant en Europe ne proviennent pas des pays ACP.

Le dialogue politique mené au sein de l'Assemblée parlementaire paritaire, où siègent des représentants des ACP et de l'UE, est digne d'intérêt. Cet organisme apporte une contribution à la discussion sur des questions complexes ou sensibles se posant au sein du groupe ACP, entre les pays ACP et l'UE ou au sein de l'UE, comme les imperfections de la politique d'asile. Il a par exemple consacré en mars 2014 (donc préalablement au colloque susmentionné) une séance particulière aux droits des migrants dans les pays ACP comme dans les États membres de l'UE²⁸. Les organisations de la société civile ont appris à se tourner de plus en plus souvent vers lui pour mettre le changement à l'ordre du jour. Il est en outre susceptible de contribuer à la définition d'une politique commune et à une meilleure connaissance des pays ACP au sein du Parlement européen, favorisant ainsi la création de nouveaux réseaux parlementaires.

En somme, la mise en place du dialogue politique ne va pas toujours de soi. Elle consiste principalement en un processus d'élargissement et d'approfondissement, mais se heurte parfois à des tabous, notamment dans des situations de grave tension. L'expérience montre par ailleurs que ce dialogue garde un caractère très formel. Si l'accord semble en présenter toutes les facettes, sa mise en œuvre est parfois difficile pour diverses raisons et s'avère fort dépendante de circonstances spécifiques telles que l'intérêt qu'y portent les États membres, la puissance du gouvernement, le fonctionnement du Parlement européen, l'opinion publique et la société civile.

28 Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, ACP-EU 101.674/14/fin, mars 2014.

Pour les thèmes faisant l'objet d'une concertation internationale, comme le changement climatique, les pays ACP opèrent presque uniquement par le biais d'autres enceintes, telles que le G77, les PMD (pays les moins développés), les PEID (petits États insulaires en développement) et les groupements régionaux. Lorsqu'ils parviennent à définir une position commune, les ACP et l'UE disposent avec 107 membres d'une majorité numérique au sein de l'ONU et de l'OMC. Tel a été le cas en matière de développement durable, témoin la Déclaration conjointe ACP-UE sur Rio+20²⁹ et la Déclaration conjointe ACP-UE sur l'agenda du développement³⁰. De même, la durabilité du commerce de bois tropicaux, portée dans un premier temps par les seuls ACP, a été repensée et géographiquement élargie donnant naissance au programme UE-FAO-FLEGT. Par ailleurs, c'est finalement grâce au soutien des ACP que l'UE a obtenu le statut de « super-observateur » au sein de l'ONU, renforçant ainsi, conformément au souhait exprimé dans le traité de Lisbonne, sa position dans les enceintes multilatérales.

IV.2 Coopération au développement

Comme le prévoit l'article 19 de l'accord de Cotonou, l'objectif de la coopération entre les pays ACP et l'UE est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, la promotion du développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Les possibilités en ce sens dépendent de la situation spécifique à chacun des pays, les ACP rédigent tous leur propre plan stratégique, qui traite de questions telles que la croissance économique, l'emploi et les réformes institutionnelles³¹.

L'accord de Cotonou prévoit que les organisations de la société civile pourront contribuer à la préparation des plans stratégiques nationaux et des programmes d'aide dans les pays partenaires³². Des acteurs non étatiques de l'UE et des ACP étaient du reste déjà impliqués dans la rédaction de l'accord, notamment dans les diverses consultations organisées en vue de la publication d'un livre vert de la Commission européenne. Dans la ligne de l'article 7 sur le développement des capacités de la société civile, un manuel a été publié à l'intention des ONG et un forum organisé en 2006, qui a attiré de nombreux participants en provenance des différentes régions des ACP³³. Forte de l'expérience tirée de l'accord de Cotonou, la Commission européenne s'est employée à promouvoir le rôle des organisations de la société civile dans d'autres instruments d'aide.

29 Cf. : <<http://www.acp.int/content/acp-eu-joint-declaration-rio20-declaration-conjointe-sur-rio20>>, consulté le 15 janvier 2015.

30 Cf. : <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2014/06/20140620_en.htm>, consulté le 15 janvier 2015. La formulation d'une déclaration commune sur l'agenda post-2015 avec l'UA avait auparavant échoué.

31 Accord de Cotonou, article 19(3).

32 L'article 4 de l'accord prévoit notamment que les ONG sont informées et impliquées dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique.

33 Alhaji Muhammad Mumuni, *The ACP-EU Partnership in a Changing Global Order*, présentation à l'AIV, La Haye, 26 septembre 2014, p. 10.

Le Fonds européen de développement (FED), restant hors budget ordinaire de l'UE, a été mis en place afin de financer les efforts de l'UE et des ACP en faveur du développement. Le nom donné à ce fonds est trompeur, car il ne s'agit pas d'une somme d'argent débloquée par Bruxelles et attendant d'être affectée, mais d'un engagement contractuel des pays de l'UE à effectuer, à la demande de la Commission européenne, un versement lorsque le financement d'activités approuvées par les États membres dans le cadre de la comitologie le nécessite réellement³⁴. Depuis 1963, la Banque européenne d'investissement (BEI) contribue également au soutien des activités de développement dans les ACP en combinant ses ressources propres et celles du FED. Elle propose par exemple divers prêts et un dispositif d'investissement³⁵.

Le FED finance environ la moitié de l'aide au développement accordée par l'ensemble des institutions européennes³⁶. Le 11^e FED, adopté en 2013, comme d'ordinaire, pour une période de sept ans, s'élève à 31,5 milliards d'euros³⁷. Ce montant se compose de subventions : 24 milliards pour les programmes indicatifs nationaux et régionaux, 3,6 milliards pour la coopération interrégionale et entre pays ACP ainsi que le financement des institutions et organismes mixtes, et 1,1 milliard pour la facilité d'investissement susmentionnée, complétés de 2,5 milliards en provenance des ressources propres de la BEI. Un cinquième des moyens du FED sont affectés à l'aide budgétaire globale et sectorielle³⁸.

Les règles et usages en vigueur pour le FED et l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) – qui, lui, fait partie du budget de l'UE et concerne le soutien financier accordé aux pays autres que ACP – sont matériellement en grande partie les mêmes. Dans la pratique, il n'existe plus guère de différence entre ces deux canaux. L'appel de fonds pour le FED a généralement lieu en coordination avec les engagements budgétaires annuels des États membres.

34 La comitologie est, dans le jargon européen, une procédure de prise de décisions : pour encadrer l'exercice de ses compétences d'exécution, la Commission européenne coopère avec des comités de représentants des États membres, auxquels elle soumet pour avis ses projets de décision d'exécution (cf. <Règlement (UE) n° 182/2011>).

35 Elle favorise également la livraison d'énergie par le biais du Mécanisme pour une énergie durable et déploie des activités sur le terrain de l'Initiative Matières premières de l'UE, qui stimule un usage durable des ressources. Si, du point de vue conceptuel, cette initiative s'inscrit bien dans l'approche élargie du développement de l'accord de Cotonou, il ne fait aucun doute que, dans la pratique, elle est également motivée par les intérêts économiques à long terme de l'UE. Pour plus d'informations sur le FED et la BEI, cf. : <http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_fr.htm> et <<http://www.eib.org/projects/regions/acp/funding-and-financial-instruments/index.htm?lang=fr>>.

36 Cf. : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137274.pdf>.

37 Cf. : <<http://www.acp.int/fr/node/1991>>.

38 En 2010, l'aide budgétaire s'élevait à 24 % des dépenses totales puis a été réduite à 18 % en 2013 (718 millions sur un total de 3,9 milliards d'euros), cf. notamment le rapport annuel des activités financées par le 8^e, 9^e et 10^e FED (2014/C398/02), Journal officiel de l'Union européenne, 12 novembre 2014.

Il a été à plusieurs reprises question d'incorporer le FED au budget général de l'UE³⁹. Cette proposition, d'abord principalement promue par le Parlement européen afin d'améliorer la transparence des dépenses et du programme du fonds, mais repoussée par les États membres, a obtenu, dans un deuxième temps le soutien la commission. Le pas n'a cependant pas encore été franchi, en partie pour une question de plafond budgétaire : l'intégration du FED dans l'ICD aurait entraîné la réduction des moyens financiers européens consacrés à la coopération au développement. Il est probable que ce sujet récurrent sera de nouveau à l'ordre du jour des négociations sur une éventuelle suite à donner à l'accord de Cotonou.

La gestion du FED semble s'être améliorée depuis 2000. Le regroupement de l'ensemble du cycle de l'aide dans une seule et même organisation à Bruxelles (EuropeAid-DEVCO) y a certainement contribué. De plus, la création d'une unité conjointe d'évaluation a permis de s'intéresser davantage au contrôle de la qualité de l'aide. Le suivi et l'évaluation restent cependant susceptibles d'amélioration. Le contrôle financier et la supervision interne sont plus sévères, également au niveau des délégations, bien que les procédures européennes restent lourdes et compliquées. Le renforcement des délégations de l'UE dans les ACP a permis à Bruxelles de déplacer les responsabilités vers ces pays. Cela a conduit à l'utilisation accrue des fonds disponibles, donc à une diminution de ceux en attente d'affectation, et a souvent contribué à la qualité des programmes mis en œuvre.

Le rôle central accordé aux ordonnateurs nationaux, nommés dans chacun des pays ACP et responsables de tout ce qui concerne le FED, est caractéristique du modèle de gestion adopté pour le fonds. Il s'agissait de montrer que les partenaires sont égaux non seulement pour ce qui est de la définition de la politique, mais aussi pour la mise en œuvre des programmes et que les crédits de l'aide ne sont pas dépensés sans l'accord explicite du pays ACP concerné. Les mécanismes internes de contrôle n'étant pas encore suffisants dans certains pays ACP, l'ordonnateur national peut aussi jouer un rôle important à cet égard, à condition de disposer des moyens de le faire. La situation des ordonnateurs nationaux varie d'un pays à l'autre, mais a tendance à s'améliorer ces dernières années.

Il n'en reste pas moins qu'il faut être conscient de la vulnérabilité du modèle. Le bureau de l'ordonnateur national constitue en effet un maillon supplémentaire et maintenir à niveau les connaissances nécessaires demande des efforts continus et très intensifs, situation que les changements relativement fréquents de personnel, tant du côté des ACP que de celui de l'UE, compliquent encore davantage. L'UE a récemment déployé d'importants efforts pour harmoniser et accroître la transparence d'une réglementation qui reste toutefois relativement complexe et demande parfois plus de capacités que celles disponibles dans les administrations des pays ACP, ce qui pèse tant sur la mise en œuvre que le compte rendu des activités.

La qualité de la coopération au développement dans le cadre de l'accord de Cotonou fait l'objet d'évaluations régulières. Celle susmentionnée de l'IOB montre que si les résultats en termes d'amélioration de l'infrastructure économique et sociale (routes, écoles, hôpitaux, eau et installations sanitaires) sont acceptables dans de nombreux cas, des problèmes se posent pour ce qui est du renforcement de la capacité institutionnelle. À cela s'ajoute que les améliorations réalisées ne sont encore guère

39 Notamment en 2008 et 2009 ainsi que, plus récemment, en 2013.

durables. Le soutien du FED vise notamment à favoriser l'intégration des pays ACP au niveau régional et mondial, mais les résultats sur ce plan sont décevants ou mal documentés⁴⁰.

Dans son rapport *Multilateral Aid Review* cité plus haut, le DfID affirme que le FED offre, ainsi que huit autres institutions multilatérales, un très bon rapport qualité-prix pour les crédits de l'aide du Royaume-Uni. Un résultat principalement généré par la nature des objectifs, les engagements élargis et détaillés au sein de l'accord de Cotonou qui accroissent la prévisibilité de l'aide, et la redevabilité financière. L'Examen par les pairs de l'Union européenne réalisé par l'OCDE en 2012 réserve, quant à lui, des termes élogieux à l'appropriation et à l'obligation redditionnelle réciproque.

Il est parfois reproché au FED de ne pas suffisamment cibler ses activités sur la pauvreté. Les ACP comprennent en effet des pays à revenus intermédiaires tels que le Botswana, la République dominicaine et le Suriname. Les sceptiques se demandent si ces pays n'absorbent pas un montant disproportionné des crédits du FED. Les chiffres ne semblent pas cautionner un tel point de vue. Durant la période 2008-2013, le FED a consacré 93 % de ses moyens aux pays les moins avancés ou à faible revenu. L'application à cet instrument de la nouvelle réglementation de l'UE – qui prévoit pour l'ICD une réduction de l'aide aux pays à revenus intermédiaires – se traduirait, selon les estimations, par l'attribution d'un montant additionnel d'environ 5 % de toutes les ressources disponibles aux pays pauvres⁴¹.

IV.3 Coopération économique et commerce

L'économie et le commerce composent le troisième pilier, traditionnellement aussi important que les deux premiers, de la coopération entre les pays ACP et l'UE. En conformité avec les objectifs généraux de l'accord de Cotonou (éradication de la pauvreté, promotion du développement durable et intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale), ce pilier englobe des mesures visant à diversifier l'économie, à attirer des investissements étrangers et à intensifier l'intégration régionale sur la base de stratégies de développement nationales et régionales.

En 2000, les contours de la dimension commerciale de la relation ACP-UE de l'après Lomé n'ont pas été tracés avec précision. Les parties ont convenu d'en détailler le contenu au moyen d'Accords de partenariat économique (APE) à définir, conformément aux règles fixées par l'OMC et en incluant des dispositions sur le traitement spécial et différencié des pays moins avancés et relativement plus vulnérables. Les APE devaient porter notamment sur les exigences environnementales, les normes du travail, la protection des consommateurs et la compensation d'éventuels effets négatifs de la libéralisation.

40 L'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Ouest et de l'Est a été jugé « partiellement efficace » en 2009, notamment à cause du manque de complémentarité entre les stratégies de développement régionales et nationales ainsi que de la faible capacité d'absorption des organisations économiques régionales, cf. : Rapport spécial, n° 18/2009, Cour des comptes européenne, p. 33.

41 Mikaela Gavas, *Reviewing the evidence: how well does the European Development Fund perform?*, ODI, 31 janvier 2012, p. 15.

Dans la pratique, cependant, la conclusion des accords commerciaux s'est révélée beaucoup plus difficile que prévu. Bien vite, le facteur temps a pesé sur les pourparlers du fait que la conformité aux règles de l'OMC signifiait le démantèlement rapide des préférences commerciales accordées aux pays ACP, un statut privilégié considéré comme discriminatoire à l'égard des pays en développement non affiliés au groupe ACP. L'UE avait certes obtenu une dérogation de l'OMC concernant le régime préférentiel avec les pays ACP, mais à son échéance en 2007, elle devait avoir amendé sa réglementation et sa politique.

La décision européenne de conclure des accords commerciaux par région a constitué une seconde pierre d'achoppement pour les négociations⁴². La stérilité de la concertation dans le cadre de l'OMC sur la libéralisation du commerce a conforté le soutien au sein de l'UE en faveur de la conclusion d'accords régionaux, ce qui a provoqué l'incompréhension du groupe ACP. Ce dernier, qui se demandait déjà si tout avait été fait pour convaincre l'OMC de maintenir plus longtemps le statu quo en matière commerciale, a accueilli avec consternation cette proposition. Le groupe ACP soutenait en effet que les principes généraux sous-tendant la coopération dans le domaine de l'économie et du commerce – basés sur les objectifs de réduction et d'éradication de la pauvreté – devaient d'abord être définis collectivement pour servir ensuite de ligne directrice aux négociations régionales, point de vue qui n'était manifestement pas partagé par l'UE.

Dans ce contexte tendu, les négociations sur le point suivant à l'ordre du jour – la présence du groupe ACP à Genève, siège de l'OMC – ont coûté beaucoup de temps. Finalement, l'UE a accordé une contribution pour le financement d'un bureau ACP à Genève, ce qui a permis de lancer les négociations sur le contenu des APE régionaux. L'obligation de procéder dans l'urgence, vu que l'échéance de la dérogation de l'OMC approchait dangereusement, a enflammé les débats et considérablement compliqué les choses.

En 2007, dans la perspective de l'arrêt du régime préférentiel, l'UE et les pays ACP se sont engagés dans la conclusion d'accords commerciaux provisoires. Ces APE provisoires devaient se limiter aux biens et, si possible, se transformer à long terme en accords plus globaux (ou APE complets). Les négociations ont cependant été très longues. Les pays ACP ont ressenti une pression induite du côté de l'UE pour inclure aux pourparlers différents aspects encore en suspens dans le cadre des négociations de l'OMC, comme les investissements, les services et la politique de la concurrence (ce que l'on appelle les « questions de Singapour »). Par ailleurs, le souhait d'inclure plus expressément aux APE des dispositions générales de l'accord de Cotonou relatives par exemple aux droits de l'homme ou au développement durable⁴³ n'a été qu'en partie réalisé. Au final, les APE, provisoires comme complets, sont plus inspirés par la logique commerciale que par la conception plus large du développement qui se dégage de l'accord de Cotonou.

42 Reste à savoir s'il aurait été faisable de conclure un APE unique avec l'ensemble du groupe ACP. Vu la contrainte de temps, cela paraît peu probable. Mais les pays ACP ont ressenti la décision de privilégier les accords par région comme unilatérale et susceptible en outre de saper l'unité du groupe.

43 J.T. Gathii, *The Cotonou Agreement and Economic Partnership Agreements*, in S. Marks (ed.), *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the UN Declaration on the Right to Development*, Bureau du Haut commissaire aux droits de l'homme de l'ONU, Genève, 2013, p. 271-273.

En janvier 2015, l'état des lieux était le suivant : quatre APE complets ont été conclus avec les pays des Caraïbes (CARIFORUM), l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Afrique australe (SADC) et l'Afrique de l'Est (CAE). La négociation de ces trois derniers APE s'est achevée en 2014 et les processus de ratification en sont à des stades variés. En outre, trois APE provisoires ont pris effet en Afrique centrale (Cameroun), en Afrique australe et orientale (Madagascar, Maurice, Seychelles et Zimbabwe) et dans le Pacifique (Fidji et Papouasie-Nouvelle-Guinée)⁴⁴.

Outre les APE, des accords ont été passés dans le cadre du système généralisé de préférences (SGP) de l'UE et de l'initiative « Tout sauf les armes », qui donne accès au marché européen en franchise de droits à tous les produits des pays les moins avancés à l'exception des armes et des munitions. Sous la pression de pays d'Amérique latine membres de l'OMC, qui ne bénéficiaient pas du régime préférentiel, des accords généraux ont également vu le jour pour réguler le commerce du sucre et de la banane, ce qui a considérablement atténué les préférences commerciales traditionnellement accordées aux pays ACP pour ces deux produits.

En résumé, les négociations commerciales entre les pays ACP et l'UE se sont principalement concentrées ces dernières années sur les APE, en misant surtout sur le développement d'une discipline commerciale traditionnelle. Les APE se sont quelque peu détachés du processus général, devenant un but en soi au lieu de soutenir les objectifs plus larges de développement de l'accord de Cotonou. Il manque une approche plus fondamentale du développement régional, de la diversification économique et du développement de la chaîne pour des produits spécifiques. L'attitude unilatérale de l'UE lors du processus de négociation des APE et son manque de prise en considération des réserves des pays ACP se sont traduites par un raidissement des relations entre ces derniers et l'UE.

Depuis 2000, les statistiques indiquent grosso modo une augmentation des flux commerciaux, mais les conclusions à en tirer sont mitigées. Si l'UE est un important partenaire commercial pour les pays ACP (bien qu'en déclin en termes relatifs), le contraire n'est pas vrai, les échanges de l'UE avec les pays ACP ne représentant qu'une part minimale du volume total. Il est encore trop tôt pour évaluer les effets réels des APE, mais d'aucuns doutent de leur intérêt, soulignant l'insuffisance de la compensation attendue pour la baisse des revenus liés aux droits d'importation et d'exportation, ainsi que l'évolution asymétrique de l'accès aux marchés respectifs⁴⁵. Selon des données récentes, d'importateur net dans le domaine agricole, l'UE serait devenue un exportateur net, alors que les pays de la zone ACP auraient connu l'évolution inverse et seraient donc aujourd'hui importateurs nets de produits agricoles. S'ils se confirment, ces développements soulignent encore une fois l'importance de la cohérence et de l'harmonisation des politiques.

Reste à savoir quelle suite va être donnée aux négociations, dès lors que les APE provisoires doivent évoluer vers des accords commerciaux plus complets. L'UE

44 Cf. : <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/144912.htm>>, consulté le 20 février 2015.

45 Cf. : *A Benefit-Cost-Analysis*, Analytical Note SC/TDP/AN/EPA/29, Genève, janvier 2012. Cette note conclut en page 11 que « les coûts d'un APE sont supérieurs aux gains » en raison de la perte des revenus douaniers, ainsi que des effets sur le développement sectoriel et la sécurité alimentaire et d'existence.

se laissera guider par sa politique commerciale générale d'ici 2020⁴⁶, axée sur l'élargissement du commerce « ouvert », prenant en compte les questions de Singapour, l'accès aux ressources naturelles et le développement du système de traités commerciaux bilatéraux, et s'appuyant largement sur l'idée que « la politique commerciale a sa propre logique économique⁴⁷ ». L'adaptation de cette politique commerciale aux pays les moins avancés s'attachera, avec des moyens nouveaux et nombreux, à promouvoir l'intégration régionale et à compléter le régime des APE dans le cadre d'un dispositif flexible, adapté aux besoins et aux capacités des pays ACP et intégrant, si ces derniers le souhaitent, des thèmes sensibles comme ceux des services et des investissements⁴⁸.

Quelle que soit la suite donnée à l'accord de Cotonou, et même en l'absence d'une telle suite, l'AIV recommande de trouver le moyen, lors de la cristallisation des APE, de conserver et d'ancrer l'optique élargie de l'accord actuel, et de mieux la faire valoir. Cela reste nécessaire tant que la régulation par l'OMC des aspects relatifs au développement laisse à désirer au niveau mondial. En outre, nombreux sont ceux qui considèrent qu'il importe de conserver le programme d'aide au commerce de l'accord. Enfin, l'AIV estime tout à fait pertinent de préserver le lien entre commerce, développement et droits de l'homme, voire de le rendre plus explicite dans le cadre des APE, l'approche intégrale du développement constituant l'un des éléments les plus fondamentaux de l'accord de Cotonou.

IV.4 Architecture : forme, principes et institutions

Les relations de coopération avec le groupe ACP sont formalisées dans une mesure qui ne se retrouve dans aucun autre accord d'aide au développement de l'UE et qui les rend uniques au monde. L'accord de Cotonou est généralement reconnu comme le plus exhaustif en son genre. Les procédures en vigueur sont lourdes : la réalisation initiale de l'accord et ses modifications sont par définition soumises à de complexes procédures de ratification s'étendant à chaque fois, comme le montre l'expérience, sur de nombreuses années.

Ce n'est donc pas un hasard si l'accord stipule qu'il entre en vigueur quand tous les États membres de l'UE mais seuls les deux tiers des pays ACP ont déposé l'instrument de ratification. Attendre la ratification par le dernier pays se serait traduite, dans la pratique, par la stagnation de la coopération durant plusieurs années. Ainsi, la deuxième révision de l'accord de Cotonou, achevée comme prévu en 2010, n'a pas encore été ratifiée par tous les partenaires⁴⁹. Il convient de signaler que la procédure de ratification au sein des États membres de l'UE est également de plus en plus difficile. D'un autre

46 Commission européenne, Commerce, croissance et affaires mondiales : la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020, COM(2010) 612 final, Bruxelles, 9 novembre 2010. Cette politique doit du reste être réexaminée en septembre 2015.

47 Ibid., p. 15.

48 Commission européenne, Commerce, croissance et développement : ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin d'aide, COM(2012) 22 final/2, Bruxelles, 17 avril 2012, paragraphe 4.1.4.

49 Ce qui ôte probablement tout fondement à une troisième révision, initialement prévue en 2015.

côté, la formalisation de la coopération présente l'avantage de fixer les choses en détail, si bien que les parties savent à quoi s'en tenir, ce qui favorise la prévisibilité et la sécurité juridique.

Différentes institutions sont chargées de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou, l'organe le plus important étant le Conseil des ministres ACP-UE, composé de représentants des États membres de l'UE, des pays ACP et de la Commission européenne. Il lui revient de mener le dialogue politique, d'approuver les stratégies pluriannuelles par pays et de veiller au fonctionnement correct des mécanismes de consultation comme le Comité de coopération pour le financement du développement, chargé d'évaluer régulièrement les résultats du FED.

Autre organe important, le Comité des ambassadeurs réunit les représentants permanents auprès de l'UE de chaque État membre et de chaque pays ACP. Il assiste le Conseil des ministres et est responsable, dans la pratique, de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou.

Troisième organe, déjà mentionné plus haut, l'Assemblée parlementaire paritaire comporte un nombre égal de représentants du Parlement européen et des parlements des pays ACP. Selon l'article 17 de l'accord de Cotonou, son rôle est de promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation. Elle se réunit deux fois par an sous la présidence, alternativement, du groupe ACP et de l'UE. Ses décisions n'ont pas force contraignante.

Comme indiqué précédemment, le groupe ACP dispose d'un secrétariat à Bruxelles et siège également à Genève. Le financement du secrétariat est assuré, pour un large tiers, par des fonds européens, et, pour plus de la moitié, par les contributions des membres⁵⁰. Ses missions sont globalement celles mentionnées dans les dispositions de l'accord de Georgetown après amendement.

Les pays ACP comme l'UE ont, dans leur bilan sur le fonctionnement des institutions ACP, formulé des critiques sévères, bien qu'axées sur des points différents. Les deux parties s'accordent à penser que le Conseil des ministres et le Comité des ambassadeurs ont insuffisamment œuvré à l'application de l'accord de Cotonou. Ces deux institutions, qui se réunissent relativement peu souvent, se caractérisent par un formalisme important, qui résulte en partie du fait que la prise de parole est limitée à un petit nombre et strictement organisée par avance. En outre, l'absence de ministres européens renforce l'impression du manque fondamental d'intérêt, au sein de l'UE, pour la concertation politique avec les ACP au niveau ministériel. À cet égard, il est possible qu'une structure de type « troïka », avec un nombre limité de ministres, soit plus propice.

L'accord de Cotonou prévoit aussi, par l'intermédiaire de centres d'expertises, un soutien aux mécanismes institutionnels destinés à soutenir les entreprises et l'entrepreneuriat (Centre pour le développement de l'entreprise (CDE), à Bruxelles) et à promouvoir l'agriculture et le développement rural (Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA), à Wageningen).

50 Pour l'année 2015, le Conseil des ministres ACP a fixé le montant du budget à 15,4 millions d'euros.

Selon le site du groupe (<<http://www.acp.int/content/100th-council-session-marks-milestone-outcomes-acp>>), consulté le 6 janvier 2015, 51,6 % des ressources proviennent des contributions des États membres, 39,6 % du FED et 8,8 % d'un prélèvement sur le revenu du personnel.

Le fonctionnement du CDE a toujours posé problème du fait de facteurs divers : administration statutairement paritaire, manque de clarté des orientations, absence d'interlocuteurs réels dans les pays ACP conduisant à un fonctionnement guidé par l'offre au lieu de la demande, et ambitions démesurées par rapport à l'ampleur limitée du budget et du personnel. Tirant les conclusions de ce constat, les pays ACP et l'UE ont récemment décidé de supprimer le CDE.

Le CTA bénéficie d'une image plus positive : il s'est notamment avéré être une plateforme utile pour l'élaboration d'une position commune aux pays ACP et à l'UE dans le cadre des conférences de Busan, en 2011, sur l'efficacité de l'aide, et de Rio, en 2012, sur l'environnement et le développement durable⁵¹.

IV.5 Pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

L'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'UE contient la liste des PTOM auxquels s'applique le régime d'association avec l'Union visé à l'article 198 du même traité. Il s'agit de quelque 25 pays et territoires non indépendants qui entretiennent des liens particuliers avec certains États européens, dont le Groenland (avec le Danemark), Pitcairn, Sainte-Hélène et Ascension (avec le Royaume-Uni) et la Polynésie française. Les six îles des Caraïbes du Royaume des Pays-Bas font également partie des PTOM.

Fondée sur le droit de l'Union, l'association entre les PTOM et l'UE vise le développement et le commerce. Dans cette perspective, l'importation en Europe de biens originaires des PTOM est en principe libre de droits de douane. L'actuel régime d'association des PTOM à l'UE est défini par la décision 2013/755/UE du 25 novembre 2013 (« décision d'association outre-mer »).

Bien qu'il soit habituel d'envisager les PTOM comme un groupe, ce nom générique cache une grande diversité de situations, autant en termes de statut économique que de position dans la sphère d'influence d'une monnaie donnée : en fonction de l'importance du tourisme comme source de revenu et de la situation géographique, la monnaie dominante peut être le dollar américain ou néo-zélandais, la couronne danoise ou encore le franc CFP.

Mais ils partagent aussi des points communs : ces territoires peu voire très peu peuplés connaissent une richesse écologique exceptionnelle par rapport à l'Europe continentale. Ils sont relativement vulnérables aux chocs externes et leur économie repose généralement sur une base étroite, principalement axée sur les services. La législation environnementale européenne n'y est en général pas appliquée au motif que cela serait trop complexe et trop coûteux, argument discutable du point de vue des droits de la population locale. Les PTOM sont fortement dépendants de l'importation de biens et d'énergie, mais eux-mêmes exportent peu vers l'UE ou leurs pays voisins.

51. Alhaji Muhammad Mumuni, *The ACP-EU Partnership in a Changing Global Order*, présentation à l'AIV, La Haye, 26 septembre 2014, p. 7. Les dépenses opérationnelles du Centre technique de coopération agricole et rurale s'élèvent à environ 17 millions d'euros par an (CTA, Rapport annuel 2013).

Si les PTOM ont un lien constitutionnel avec un État membre, ils ne font eux-mêmes pas partie de l'Union européenne⁵², ce qui les distingue statutairement des régions ultrapériphériques (RUP) visées à l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Bien que situées hors du continent européen, les RUP sont elles non seulement liées constitutionnellement à un État membre mais font aussi partie intégrante de l'UE. En principe, elles sont soumises à la totalité de l'acquis communautaire. Toutefois, l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE prévoit la possibilité de prendre des mesures spécifiques en faveur du développement, dont des aides directes, en raison de la « situation économique et sociale structurelle » de ces régions, « aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ».

La distinction entre pays ACP, PTOM et RUP, si elle se justifie d'un point de vue juridique par la différence de la nature de leurs liens avec l'UE, est en revanche discutable dans la perspective du développement socioéconomique. Dans les Caraïbes, par exemple, les trois statuts coexistent, à côté d'autres îles sans lien particulier avec l'UE, alors que les problématiques sont par ailleurs en tous points semblables. Selon l'AIV, la politique de développement de l'UE devrait chercher à promouvoir les relations économiques entre ces États, pays et territoires.

La population des PTOM a généralement la nationalité du territoire métropolitain et bénéficie donc des droits liés à la citoyenneté européenne. C'est également le cas des citoyens néerlandais dans la partie caraïbe du Royaume des Pays-Bas. Depuis la réforme institutionnelle de 2010, trois îles (Bonaire, Saint-Eustache et Saba) font partie intégrante des Pays-Bas, mais conservent jusqu'à présent leur statut de PTOM. Il s'ensuit qu'une multitude de règles spécifiques doivent être maintenues, sans nécessité objective et en contradiction avec la législation néerlandaise ancrée dans le droit européen.

Dans le domaine de la coopération judiciaire, ces parties caraïbes des Pays-Bas sont considérées par les autres États européens comme des pays étrangers, ce qui signifie notamment que le mandat d'arrêt européen ne s'applique pas et que des conventions d'extradition sont nécessaires. Dans son avis du 17 mars 2014, le Conseil d'État a mis en avant – fort justement selon l'AIV – que le nouveau statut en vigueur pour Bonaire, Saint-Eustache et Saba depuis le 10 octobre 2010, à savoir celui d'entités publiques néerlandaises, devrait donner lieu à un réexamen de leur relation avec l'UE⁵³.

En vertu de l'article 355, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'UE, le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut décider à l'unanimité, après consultation de la Commission, de modifier le statut d'un PTOM en RUP. Cela a été le cas pour Mayotte en 2014. L'inverse est également possible, comme le montre l'exemple de Saint-Barthélemy en 2007.

52 La quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'UE précise que le but de l'association des PTOM est la promotion de leur développement économique et social et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'UE dans son ensemble. Cette partie contient principalement des dispositions relatives au commerce ainsi qu'aux droits d'importation et d'exportation. L'UE affecte un montant au soutien du développement des PTOM, fixé pour la période 2014-2020 à 365 millions d'euros.

53 Conseil d'État, avis W02.14.0004/II/K, 17 mars 2014.

V **Résumé, conclusions et recommandations**

V.1 **Résumé**

L'arrivée à échéance, en 2020, de l'accord de Cotonou offre à toutes les parties l'occasion de se demander s'il est nécessaire de prévoir un nouveau dispositif pour la coopération ACP-UE et, dans l'affirmative, la forme et le contenu à lui donner. Bien que les négociations officielles n'aient pas à débiter avant le 1^{er} octobre 2018 et que le présent avis arrive donc précocement, les parties ont tout intérêt à effectuer d'ores et déjà une analyse approfondie et stratégique des résultats obtenus, ainsi que des objectifs et enjeux pour l'avenir.

Les pays ACP se sont engagés il y a quelque temps déjà dans un processus introspectif. Sur la base de ses entretiens avec les experts, l'AIV estime que le groupe ACP souhaitera probablement continuer à exister en tant qu'organisation, et qu'il sera favorable à la poursuite du partenariat avec l'UE. L'analyse développée dans le présent rapport énumère d'autres arguments en faveur d'une telle prolongation du partenariat et de son élargissement le long de nouveaux axes.

Si l'accord de Georgetown définissait la position des pays ACP principalement en fonction de leur relation privilégiée avec l'UE, il ressort des informations sur le processus de réorientation que beaucoup ne voient plus cette relation comme un élément exclusif – ni même nécessaire – justifiant l'existence du groupe ACP. Le développement de la coopération Sud-Sud est désormais avancé comme argument pour mieux tirer profit des avantages du caractère intercontinental de l'organisation et diriger le développement du groupe ACP vers un instrument de promotion des relations économiques et commerciales mutuelles. Il s'agit là d'une idée intéressante, qui initierait une transformation : de partenaire de l'UE axé sur l'exportation, le groupe ACP deviendrait une organisation orientée sur la coopération entre ses propres membres. Leur facilité relative à entretenir des contacts avec d'autres acteurs, comme les BRICS, est aussi un avantage dans leur recherche de voies vers une relation avec l'UE moins unilatérale, moins exclusive et moins dépendante, une évolution en cohérence avec l'influence croissante des puissances non européennes dans les pays ACP.

Dans l'hypothèse où le groupe ACP ne verrait pas l'utilité de donner suite à l'accord de Cotonou, l'UE aurait peu de raisons de miser sur un nouveau partenariat collectif avec celui-ci. Dans ce cas, les Pays-Bas devraient s'attacher à faire appliquer aux pays ACP qui le souhaitent – et y sont éligibles – d'autres instruments pertinents et permanents de l'UE en matière de coopération au développement et de commerce (ICD, APE, TSA). Ce faisant, ils devraient aussi, selon l'AIV, plaider si nécessaire en faveur de bonnes dispositions transitoires, principalement en ce qui concerne l'aide aux pays ACP les moins développés et afin de garantir le maintien, après 2020, des mesures de soutien au commerce liées aux APE, actuellement définies dans l'accord de Cotonou.

De son côté, l'UE doit aussi mener une réflexion interne, selon un calendrier qu'il est nécessaire d'établir clairement. Son statut dans les pays ACP a perdu de son évidence. D'aucuns, dans les rangs européens, pensent par ailleurs que la relation avec les pays ACP n'est plus d'un intérêt stratégique pour l'UE. L'avenir de cette coopération semble même laisser certains États membres indifférents, conséquence d'un certain cynisme et d'une désillusion quant aux possibilités laissées inexploitées et au manque

de résultats. Plusieurs États membres, convaincus que la coopération avec les pays voisins de l'Europe est d'un intérêt autrement stratégique que celle avec les pays ACP, remettent en question le caractère exclusif de la relation privilégiée entre l'UE et ce groupe de pays.

Tous ces facteurs demandent une redéfinition claire des intérêts européens en jeu. La première question essentielle qui se pose à cet égard est de savoir si la relation avec les pays ACP renforce le positionnement de l'UE sur la scène internationale. La deuxième est de savoir si la coopération, sous sa forme actuelle, sert de façon optimale les objectifs de développement des pays ACP et de l'Union.

En théorie, toutes les possibilités restent ouvertes quant à l'avenir de la relation entre les pays ACP et l'UE : continuer sur la même lancée, mettre fin au dispositif spécial pour les pays ACP, ou poursuivre la coopération sous une forme modifiée. L'impression qui se dégage des différents entretiens est que beaucoup, pour l'instant, misent implicitement sur la poursuite d'une forme de coopération. Cela s'explique en grande partie par la longue durée et les acquis de cette coopération, ainsi que par le crédit politique forgé de cette manière par l'UE dans les pays ACP, et inversement.

L'image qui ressort, jusqu'à présent, des résultats obtenus par l'accord de Cotonou est la suivante :

- Impression générale : la longue expérience de la coopération dans le cadre de Lomé/Cotonou, de sa logique et de sa pratique forme un riche vivier qui peut se révéler utile pour donner forme à la coopération avec d'autres pays en développement. Cela est déjà tant soit peu le cas en matière d'aide au développement et de dialogue politique.
- Dialogue politique : le dialogue politique, régulier comme ad hoc, constitue un pilier essentiel de la coopération ACP-UE, dont la pratique s'est affirmée au fil des années. Il s'agit souvent d'un processus lent et complexe, confidentiel qui plus est, ce qui complique l'évaluation de son efficacité et de ses résultats. Il est toutefois certain que la dimension collective du dialogue politique, au niveau du groupe ACP et de l'UE, a jusqu'ici de la peine à s'imposer.

Si les parties souhaitent, à l'avenir, intensifier leur coopération politique – bilatérale entre régions et pour mieux se positionner dans les enceintes multilatérales – le texte qui succédera éventuellement à l'accord de Cotonou devra permettre d'en modifier la forme et la structure de sorte que le dialogue de haut niveau entre le groupe ACP et l'UE trouve complètement sa place.

L'UE semble vouloir davantage orienter la coopération avec les pays ACP vers les dossiers ONU et OMC. Il convient de s'interroger à ce sujet sur les possibilités et la façon d'améliorer le dialogue politique collectif et sur ce qu'il est nécessaire de faire pour y parvenir. Autant de questions qui méritent d'être explorées. Vu les autres structures de coopération déjà actives dans le cadre multilatéral, comme le G77, il est clair que l'intensification du dialogue politique collectif n'a de chances de succès que si les pays ACP comme l'UE s'engagent en faveur de nouveaux objectifs dans ce domaine et font ensuite les efforts concrets qui s'imposent.

- Coopération au développement : la constance de l'adhésion des citoyens européens à l'aide au développement et à la lutte contre la pauvreté mérite d'être soulignée.

Ce constat devrait inciter l'UE à rester un partenaire fiable et important pour les pays ACP, y compris ceux qui ont besoin d'aide mais – faute de popularité dans la communauté des donateurs – ne la reçoivent pas forcément d'autres bailleurs.

Les évaluations comparatives disponibles montrent que l'accord de Cotonou et le Fonds européen de développement (FED) ont obtenu de bons résultats et rempli parfois un rôle moteur. Au fil des ans, le soutien au développement des pays ACP et celui des pays non membres de ce groupe (par l'intermédiaire, respectivement, du FED et de l'ICD) ont convergé dans la pratique, autant en termes de contenu (centrage sur la pauvreté) que de procédures (programmation). La question de l'intégration du FED dans l'ICD et, par voie de conséquence, de son financement par le budget général de l'UE se pose depuis un certain temps déjà. Une telle réforme se traduirait dans le cas des pays ACP par l'abandon du principe de réciprocité et de l'approche de groupe, ce qui affaiblirait leur appropriation. L'AIV estime que les propositions d'adaptation du FED doivent reposer sur de solides analyses des forces et faiblesses, qui se doivent d'être publiques et, de préférence, indépendantes. Si l'AIV est conscient que les Pays-Bas se sont prononcés jusqu'à présent en faveur de la budgétisation du FED, les arguments énoncés plus haut montrent la complexité de la question.

Dans le cadre de l'accord de Cotonou, la coopération au développement se caractérise par un haut degré de fiabilité et de prévisibilité, par la réciprocité et la responsabilité mutuelle lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle des programmes, ainsi que par leur complémentarité avec ceux des autres donateurs et par l'appropriation par les pouvoirs publics. L'ancrage de la coopération au développement dans, d'une part, le dialogue politique et, d'autre part, la coopération économique et le commerce est un facteur de cohérence des politiques. La coopération ACP-UE se révèle un instrument moderne, bien adapté aux conceptions actuelles en matière d'approche intégrée du développement, caractérisée par la constance et la cohérence des politiques. Elle cadre également bien avec la mise en œuvre du futur agenda international pour les biens publics mondiaux, qui devrait être fortement axé sur l'intégration des différentes politiques, en matière notamment de changement climatique et d'environnement, d'égalité des sexes, de droits de l'homme et de bonne gouvernance, de développement économique et financier, de migrations, ainsi que de paix et de sécurité.

- Coopération économique et commerce : il existe toujours, dans ces domaines, un gros problème de cohérence. La politique européenne du commerce se base encore trop souvent sur une logique purement commerciale au lieu de combiner cette perspective avec celle, plus large, du développement. C'est l'une des principales raisons des problèmes qui ont entouré la mise en place des Accords de partenariat économique (APE), à laquelle s'ajoute le fait que les pays ACP – volontairement ou non – n'ont été impliqués que relativement tard dans le processus de négociation. Le développement de l'actuelle architecture des APE, en grande partie provisoire, a été un tour de force, au propre comme au figuré, qui a abouti à des résultats souvent jugés peu satisfaisants et à une nouvelle balance commerciale entre l'UE et les pays ACP porteuse, selon les premières indications, d'inquiétudes.

Pour ce qui est des APE, il serait bon à l'avenir non seulement de renforcer la cohérence entre objectifs et dispositifs commerciaux et de développement, mais aussi d'opérer davantage dans un esprit de reconnaissance des intérêts réciproques. Il importe en outre de créer un cadre de coopération plus clair pour les questions

d'intérêt mutuel, comme les biens publics mondiaux et régionaux, le développement régional et la politique industrielle nationale. Ce n'est qu'à cette condition que la politique économique et commerciale contribuera réellement à l'instauration d'un environnement favorable au développement durable, conformément au nouvel agenda post-2015.

Quelle que soit la configuration de la coopération ACP-UE après 2020, certaines questions de l'ancien agenda commercial continueront à se poser en dépit de l'existence des APE, qu'il s'agisse du soutien financier promis dans le cadre de l'accord de Cotonou par l'intermédiaire des APE, de la compensation du manque à gagner lié au démantèlement des droits de douane, de l'élargissement de l'accès au marché européen ou des barrières commerciales non tarifaires.

- Structure de gouvernance, composition et fonctionnement des institutions : la composition du groupe ACP se caractérise par sa nature intercontinentale et la grande diversité des niveaux de développement de ses membres. Le groupe comporte un nombre relativement important de pays classés parmi les moins développés, de petits États insulaires et de pays enclavés, catégories auxquelles certains articles de l'accord de Cotonou s'intéressent spécifiquement. Seuls, ces pays ou groupes peuvent difficilement se faire entendre dans les enceintes internationales, mais le groupe ACP, par son ampleur, leur donne voix au chapitre. Il importe toutefois que ces pays soient autant que possible ancrés dans la réalité régionale du groupe. Cette exigence bloque l'élargissement de ce dernier à certains des pays les moins développés⁵⁴.

Quelques institutions du groupe ACP et de l'UE mériteraient d'être réformées. Pour ce qui est des premières, l'AIV attend avec impatience le rapport du Groupe de personnalités éminentes et les décisions qui en découleront. Le financement des institutions ACP et des frais de secrétariat est l'un des points cruciaux : jusqu'à présent, l'UE prend à sa charge environ la moitié des frais. Selon l'AIV, la prise en charge de l'ensemble des coûts du secrétariat par les pays ACP eux-mêmes favoriserait l'indépendance du groupe.

De son côté, l'UE devrait s'attacher à renforcer la cohérence entre la politique européenne et celle des États membres afin d'accroître l'efficacité globale. Il est en outre nécessaire d'améliorer l'échange d'informations et la coordination entre les agents de la Commission chargés de l'aide au développement, du commerce et des relations diplomatiques et politiques.

Le fonctionnement des organes mixtes doit lui aussi être évalué d'un regard critique. Ainsi, il n'est peut-être pas nécessaire que toutes les réunions régulières du Conseil des ministres ACP-UE regroupent des représentants de tous les pays ACP et de tous les États membres de l'UE. Des changements en ce sens auraient également des répercussions sur la composition et la mission du Comité des ambassadeurs, dont

54 L'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, le Cambodge, le Laos, le Myanmar, le Népal et le Yémen, tous non-membres du groupe ACP, classés parmi les pays les moins développés et situés en Asie ou au Moyen-Orient, sont en effet dépourvus de cet ancrage régional et d'éventuels autres accords avec des membres du groupe ACP. Le Soudan du Sud est dans une autre situation et est actuellement le seul PMD dont l'adhésion au groupe ACP présenterait une certaine logique. Les problèmes politiques sont toutefois susceptibles de s'y opposer pour quelque temps encore.

le mandat devrait être profondément révisé pour mieux correspondre aux nouvelles ambitions d'une coopération internationale de fond plus solide entre les pays ACP et l'UE. Si d'aucuns, surtout dans une période récente, portent un regard relativement positif sur le fonctionnement de l'Assemblée parlementaire paritaire, se pose là encore la question de la possibilité d'adopter une approche plus moderne, plus efficace que l'organe actuel qui, par son ampleur, est aussi lent et coûteux. Situé à Wageningen, le centre d'expertise CTA bénéficie d'une image globalement positive.

Il serait bon, en résumé, d'analyser d'un œil critique le fonctionnement de toutes les institutions qui jouent un rôle dans la coopération ACP-UE et d'imaginer d'autres possibilités éventuelles, plus dynamiques et plus efficaces. Toutes ces institutions pourraient en tout cas travailler beaucoup mieux et dans davantage de domaines avec les organisations de la société civile, ce qui accroîtrait l'efficacité de cette coopération.

Les relations futures entre les pays ACP et l'UE dépendent également de facteurs et évolutions externes :

- Le XXI^e siècle voit se dessiner une société mondiale multipolaire, où l'émergence économique et politique de l'Asie et d'un certain nombre d'autres puissances (comme le Brésil, l'Afrique du Sud et la Russie) a une influence sur le statut de l'UE et de ses États membres. Ces nouveaux acteurs se manifestent clairement dans les enceintes mondiales telles les Nations unies mais s'imposent aussi comme partenaires économiques des pays ACP et d'autres pays en développement. De ce fait, l'UE n'est plus nécessairement le partenaire de coopération le plus important – et quasi-exclusif – qu'elle a été dans le passé pour les pays ACP.
- L'agenda mondial du développement est dans une phase transitoire. L'évaluation des résultats obtenus dans le cadre des OMD et la définition de nouveaux objectifs pour la période 2015-2030 conduiront dans le cours de l'année 2015 à l'adoption d'un nouvel ensemble d'Objectifs de développement durable (ODD). Ces derniers porteront sur l'éradication de la pauvreté, la durabilité des modèles de production et de consommation et la nécessité de relancer le partenariat mondial pour le développement durable, y compris le financement des activités de développement. Le changement climatique, les questions de genre et le statut des pays les moins avancés occuperont également une place prédominante. Les ODD comporteront aussi des thèmes plus nouveaux : les inégalités entre pays et en leur sein, la lutte contre la violence et le statut des enfants et des jeunes.
- Logiquement, les pays ACP comme l'UE devraient adhérer au nouvel agenda des ODD. Ils se sont prononcés sur l'importance et le contenu de celui-ci dans une déclaration commune, comme ils l'avaient fait auparavant pour le programme de développement durable de Rio+20. Dans de récents documents internes sur l'avenir, le groupe ACP cite explicitement comme missions importantes : faire face ensemble aux problématiques mondiales et durabiliser la croissance économique, des terrains qui ne concernent pas seulement l'économie européenne mais aussi les activités dans les pays partenaires du Sud.

V.2 Conclusions et recommandations

Importance des futures relations ACP-UE

Durant la quarantaine d'années, depuis la première convention de Lomé de 1975, où ils ont développé leur coopération internationale, les pays ACP et l'UE ont bâti une relation de confiance. Ils ont abouti dans ce cadre à des accords de fond sur de nombreux sujets majeurs et parfois sensibles. La poursuite de cette coopération sous une forme adaptée et modernisée offre à l'UE, outre la possibilité traditionnellement mise en avant d'accéder aux ressources naturelles, la chance de développer une coopération économique et politique privilégiée avec pratiquement quatre-vingts pays en développement. En dépassant le stade de la pure relation de coopération au développement, où les parties se sont sans doute trop enfermées dans le passé, et en exploitant ces liens de façon plus stratégique pour atteindre des objectifs politiques communs au sein des Nations unies, les pays ACP et l'UE pourraient renforcer leur position sur la scène internationale. Il est donc certainement dans l'intérêt à court terme comme à long terme de l'Europe de reconnaître la valeur historique et stratégique du partenariat avec les pays ACP.

Si le meilleur moyen de concrétiser cette idée semble de travailler avec le groupe ACP dans son ensemble, reste que la régionalisation est un phénomène irréversible dont il faut tenir compte. L'Union africaine (UA), organisation régionale d'importance croissante, rassemble ainsi non seulement les pays ACP subsahariens mais aussi les pays du nord du continent africain. L'UE doit exploiter au mieux les possibilités respectives de l'UA et du groupe ACP, simultanément et dans une approche ouverte et pluraliste.

Au niveau mondial, la prise de décision doit être plus pertinente, plus inclusive, plus participative et plus représentative, et il importe de renforcer la participation des pays en développement à la gouvernance mondiale. La coopération ACP-UE peut avoir sur ce dernier point une valeur ajoutée certaine, notamment si elle parvient à donner une forme concrète et constructive à sa quête d'objectifs politiques communs aux Nations unies.

L'AIV estime qu'il serait dans l'esprit de l'accord actuel de lier explicitement l'éventuelle poursuite de la coopération ACP-UE et l'agenda des ODD, y compris la reconnaissance de l'intérêt commun dans la gestion mondiale des biens publics et le développement d'un dialogue politique sur certains éléments de cet agenda. De nouvelles possibilités émergent en matière de ressources naturelles en faveur d'une économie durable (énergies renouvelables terrestres et marines, eau et politique industrielle) pouvant permettre l'amélioration de l'échange d'informations sur les positions respectives, voire leur harmonisation, et favoriser l'action conjointe dans le futur. Forts de leur supériorité numérique dans certaines enceintes internationales, l'UE et les pays ACP pourraient ainsi exercer une influence plus sensible sur l'ordre du jour et les décisions prises au niveau mondial.

Forme de la coopération ACP-UE

L'une des principales caractéristiques de la coopération ACP-UE jusqu'à présent est d'être encadrée par des conventions. Cet ancrage des priorités, des institutions et des procédures dans un document juridiquement contraignant et convenu pour une durée relativement longue s'est révélé favorable à l'appropriation, à la prévisibilité, à la fiabilité et à l'autorité de la coopération. Revenir sur cette donnée pourrait être interprété, par le groupe ACP et d'autres, comme une dévalorisation et un signal négatif. De plus, l'un des grands mérites de la coopération ACP-UE jusqu'à présent est la réciprocité ainsi que la définition conjointe des principes au lieu de leur fixation unilatérale

par l'UE. L'aide au développement moderne ne peut en effet dériver d'une relation de dépendance. Cela exige de l'UE qu'elle informe et consulte les pays ACP davantage que par le passé sur les changements de politique européenne importants pour eux.

Sous cet angle, la définition unilatérale des relations n'a plus sa place. La forme conventionnelle permet de structurer la coopération entre deux partenaires responsables et actifs, d'une manière qu'aucun accord ou stratégie politique ni aucune modification du traité de Lisbonne ne saurait égaler.

Les inconvénients d'une telle forme sont sa relative rigidité, le contenu comme les procédures de mise en œuvre ne pouvant être adaptés à de nouvelles priorités sans une modification officielle de la convention, suivie en outre d'une procédure de ratification souvent longue et laborieuse. Ces problèmes disparaîtraient si les parties prenaient la décision de ne plus fixer leur coopération par convention.

Tout bien considéré, l'AIV exprime sa nette préférence pour un document juridiquement contraignant pour les deux parties car, à ses yeux, les inconvénients d'une telle construction sont mineurs par rapport aux avantages mentionnés. C'est pourquoi l'AIV recommande au gouvernement néerlandais d'orienter les négociations dans ce sens, mais signale cependant qu'il y a tout lieu de porter un regard critique sur les éléments de l'actuel accord de Cotonou à conserver après 2020, ceux à ajouter éventuellement et les moyens d'améliorer l'efficacité de la coopération. Il serait souhaitable de parvenir à une convention plus compacte et rationalisée, clairement axée sur quelques priorités et leur réalisation.

Si le choix se porte sur une nouvelle convention, il faut tenir compte du risque réel que quelques thèmes délicats viennent troubler le climat des négociations et perturber les relations entre les pays ACP et l'UE. Pensons par exemple aux références à la Cour pénale internationale, sujet très sensible notamment au sein de l'Union africaine, aux droits des lesbiennes, des homosexuels, des bisexuels, des transsexuels et des intersexués, ou encore aux migrations, en particulier en ce qui concerne l'obligation de réadmission. Il est crucial d'établir et de correctement mettre en œuvre une stratégie de négociation et de communication intelligente et participative sur ces sujets qui risquent, sinon, de remettre en cause la conclusion d'un accord.

Même si les pays ACP et l'UE choisissaient de donner une autre forme à leur coopération et d'en préciser les détails autrement que par une convention ou un document juridiquement contraignant, l'AIV estime important qu'un instrument général et contraignant subsiste pour fixer les principes communs majeurs, tels que l'approche intégrale du développement et l'importance des éléments essentiels que sont la cohérence et les droits de l'homme.

Pour l'avenir de la relation ACP-UE, il serait donc préférable qu'un nouvel accord présentant des garanties juridiques équivalentes à celles de l'accord de Cotonou reprenne les grands éléments généraux : cohérence entre coopération économique, commerce, aide au développement et dialogue politique, valeurs fondamentales en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de bonne gouvernance, ainsi que dimension développement des APE. Ce faisant, il convient de préciser le plus concrètement possible les modalités de réalisation de ces éléments généraux. L'accord de Cotonou est suffisamment précis en ce qui concerne les droits de l'homme, mais pas pour ce qui est de la cohérence.

Pays et territoires d'outre-mer

Proposée à plusieurs reprises, la suppression de la distinction statutaire entre PTOM et RUP permettrait aux premiers d'être rattachés à la politique régionale européenne et de bénéficier, en soutien à leur développement, des financements des fonds structurels régionaux de l'UE. La décision d'association outre-mer de 2013 contient quelques amorces en vue d'une réduction progressive des différences.

L'AIV recommande de soutenir cette proposition et, par anticipation, d'aider les pays caraïbes du Royaume à profiter, quand cela est souhaitable, des dispositifs applicables aux RUP, ou à effectuer la transition vers ce statut.

Rôle des Pays-Bas

L'AIV signale que les Pays-Bas, par une attitude critique mais constructive, peuvent influencer sur le débat relatif à l'avenir des relations ACP-UE après 2020. Leur réputation dans le domaine de la coopération internationale est en effet établie, de même que leur rôle de précurseur en matière de cohérence entre aide, commerce et coopération économique et politique, comme en témoigne l'existence d'un portefeuille ministériel unique pour le commerce et la coopération au développement. En outre, le rôle d'intermédiaire que les Pays-Bas ont endossé dans le complexe dossier de négociation des APE, qui a été apprécié par les deux parties, plaide en faveur de leur implication active dans le processus d'élaboration du cadre de coopération post-Cotonou.

Le rôle des Pays-Bas pourrait même revêtir une importance stratégique du fait de leur présidence de l'UE au premier semestre 2016, précisément la période durant laquelle les résultats des consultations et, éventuellement, leurs effets seront connus. Une certaine synergie pourrait naître de la présidence néerlandaise, des efforts de madame Ploumen dans le domaine du commerce ACP-UE et du mandat du commissaire européen N. Mimica. Selon l'AIV, leur présidence offre aux Pays-Bas la possibilité de mettre à l'ordre du jour des négociations leurs propres priorités concernant la politique européenne de coopération au développement, comme par exemple la cohérence.

Sous sa forme actuelle, l'accord de Cotonou règle bien la relation entre coopération économique, commerce, aide au développement et dialogue politique. Le traité de Lisbonne (article 208) mentionne aussi la cohérence, en relation avec les domaines d'action ayant une influence sur les pays en développement, comme l'agriculture, la pêche, la politique énergétique et le changement climatique. L'idée est de ne pas détruire d'un côté ce que l'on construit de l'autre. L'approche intégrale de la problématique du développement prônée par l'accord de Cotonou offre un cadre adapté pour donner corps à la cohérence des politiques.

Au sein de l'UE, les Pays-Bas ont une réputation de précurseurs dans le domaine de la cohérence, qui constitue de fait un élément central de leur politique de développement, comme en témoigne le portefeuille ministériel unique pour le commerce extérieur et la coopération au développement. À l'heure où les relations ACP-UE sont quelque peu perturbées par la négociation des APE, il est d'autant plus important que l'UE, dans sa conception du commerce, se laisse davantage inspirer par la logique intégrale du développement telle qu'elle ressort de l'accord de Cotonou et de l'agenda international pour le développement durable.

Il est manifeste, pour conclure, que depuis la signature de l'accord de Cotonou en 2000 le monde a beaucoup changé, ce qui ôte à la poursuite de la coopération ACP-UE son caractère d'évidence. La décision à ce sujet doit prendre en compte les

nouveaux défis et le contexte géopolitique changeant. Quoi qu'il en soit, l'UE reste une communauté de valeurs, très attachée aux acquis tels que les droits de l'homme, l'État de droit et la démocratie. Si la promotion de la paix et de la sécurité dans le monde constitue toujours la pierre angulaire de sa politique étrangère, l'Union voit son influence géopolitique se restreindre du fait des nouveaux rapports de force multipolaires.

Dans sa coopération avec le groupe ACP, l'Europe a longtemps considéré que lui seul était demandeur, or cela est de moins en moins vrai. Il est justement crucial d'examiner à nouveau l'intérêt de la coopération politique au sens large, en prenant au sérieux l'importance du lien établi entre l'UE et le groupe ACP, ainsi que la riche coopération passée et l'ampleur des connaissances accumulées.

C'est pourquoi l'AIV recommande de miser pleinement sur une nouvelle convention avec le groupe ACP, davantage axée sur la coopération politique. Travailler de concert avec les pays ACP peut s'avérer un moyen efficace au service des objectifs géopolitiques en matière de développement durable, ainsi que de paix et de sécurité, et les Pays-Bas devraient prendre l'initiative de donner forme à cette coopération.

Au Président du Conseil consultatif pour les questions internationales
Monsieur J. de Hoop Scheffer
Boîte postale 20061
2500 EB La Haye

Date : 3 mars 2014

Objet : Demande d'avis sur la révision de l'accord de Cotonou

Monsieur le Président,

Le partenariat entre les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et l'UE, concrétisé dans les accords de Yaoundé en 1963, de Lomé en 1975 et de Cotonou en 2000, trouve son origine dans l'histoire de la création de l'UE ainsi que dans la refonte des relations entre les États membres et leurs anciennes colonies. C'est ce qui donne sa particularité à cette « association » de ce groupe de pays à l'Europe, déjà consignée en tant que telle dans le traité de Rome.

L'accord de partenariat entre l'UE et les pays ACP (accord de Cotonou) expirant en 2020, la réflexion sur l'avenir de ce partenariat doit être engagée dès à présent dans la perspective des prochaines négociations. L'accord est unique en son genre en ce qu'il réunit dans un même cadre l'aide au développement, les relations commerciales, la coopération politique, la sécurité et les migrations. L'instrument financier de cette coopération, le Fonds européen de développement (FED), a été mis en place dans le prolongement de l'accord de Cotonou, ce qui a largement contribué à façonner les relations extérieures de l'UE avec les pays ACP. Ce fonds intergouvernemental ne fait pas partie du budget communautaire général.

Les pays ACP ne sont plus mentionnés en tant que groupe dans le traité de Lisbonne, signe pour certains de la diminution de l'importance des liens avec ces pays. Par ailleurs, les dispositions accordant aux ACP un accès préférentiel à l'UE n'ont pu être maintenues, car non conformes aux règles de l'OMC. La Commission européenne a donc engagé avec chacune des régions (Afrique, Caraïbes et Pacifique) des négociations en vue d'accords de libre échange favorables au développement et respectueux des directives de l'OMC (Accords de partenariat économique (APE)). Il est légitime de se demander s'il ne serait pas opportun de regrouper le financement de l'aide aux pays ACP avec d'autres instruments, comme celui de financement de la coopération au développement (ICD).

Dans ce contexte, le gouvernement pose les questions suivantes :

1. Faut-il prolonger l'accord de Cotonou ? Dans l'affirmative, sous quelle forme (force obligatoire ou non) et avec quelle teneur (thèmes à retenir) ?
2. Les liens avec les pays ACP en tant que groupe ont-ils encore une raison d'être ? Si tel est le cas, quel en est le fondement ? Ne vaudrait-il pas mieux prendre des engagements avec chacune des régions (séparément) ou privilégier une approche intégrée couverte par le budget communautaire ? Dans ce cas, quelles formes devraient prendre ces engagements ? Quels éléments de l'accord de Cotonou faudrait-il conserver ?

Pour y répondre, l'analyse pourra s'appuyer sur les sous-questions suivantes :

1. Quel jugement peut-on porter sur la coopération de l'UE avec les pays ACP, considérée du point de vue de la combinaison de l'aide au développement avec les relations

commerciales, la coopération politique, la sécurité et les migrations ? Quels résultats l'accord de Cotonou a-t-il apportés ? En comparaison d'autres modèles de coopération, le bilan en est-il positif ou négatif ?

2. La coopération avec les pays ACP sert-elle les objectifs stratégiques de l'UE, tels que le développement durable (social, économique, écologique), les énergies renouvelables, les matières premières, les migrations, les droits de l'homme, la consolidation de la paix et l'État de droit ? Cette coopération est-elle efficace, comparée à celle avec d'autres structures régionales la chevauchant partiellement, telles que l'Union africaine, la SADC, le Comesa, ou la CEDEAO ?
3. Quelle est l'influence de l'UE dans les pays ACP ? Quel est le rôle des nouvelles puissances comme les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) dans la définition de l'agenda ? Quel rôle les ACP jouent-ils ou sont-ils susceptibles de jouer dans la gouvernance mondiale ?
4. Dans quelle mesure la structure de gouvernance du partenariat influe-t-elle sur la qualité de la coopération ?
5. Quelle pourrait être la contribution des Pays-Bas aux négociations sur un éventuel nouvel accord de Cotonou ? Quel jugement l'UE et les ACP ont-ils porté sur le rôle d'intermédiaire joué par les Pays-Bas dans les négociations des APE ?
6. Quels sont les facteurs ou échéances susceptibles de faciliter ou de compliquer le processus de prise de décision dans l'optique de 2020 ?
7. L'éventuelle conclusion d'APE influe-t-elle sur l'avenir de l'accord de Cotonou ? Si tel est le cas, comment ?
8. Quel regard les pays ACP portent-ils sur la révision de l'accord et comment, à leurs yeux, les relations réciproques pourraient-elles être améliorées ?
9. Quel serait l'impact d'une modification des relations avec les pays ACP pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ¹ ?

Dans la perspective de la rédaction d'un éventuel mandat de négociation de l'UE, nous souhaiterions pouvoir disposer de l'avis demandé en janvier 2015.

Attendant votre analyse avec le plus grand intérêt, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Frans Timmermans
Ministre des Affaires étrangères

Lilianne Ploumen
Ministre du Commerce extérieur et de la Coopération au développement

1 La décision du Conseil européen du 25 novembre 2013 (2013/755/UE) précise que la relation entre l'UE et les PTOM devrait s'orienter vers un partenariat réciproque favorisant le développement durable de ceux-ci (paragraphe 5) et établit un lien direct avec le FED (paragraphe 32-34 et art. 75a, 77, 78, 85-87, 91, 93(4)).

Liste des abréviations utilisées

| | |
|------------------|--|
| ACP | Groupe de 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique |
| AIV | Conseil consultatif pour les questions internationales |
| UA | Union africaine |
| BRICS | Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud |
| CARICOM | Communauté Caraïbes |
| CARIFORUM | Forum caribéen des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique |
| CDE | Centre pour le développement de l'entreprise |
| COMESA | Marché commun de l'Afrique orientale et australe |
| CTA | Centre technique de coopération agricole et rurale |
| ICD | Instrument de financement de la coopération au développement |
| DFID | Ministère britannique du Développement international |
| CAE | Communauté d'Afrique de l'Est |
| CEDEAO | Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| SEAE | Service européen pour l'action extérieure |
| CEE | Communauté économique européenne |
| BEI | Banque européenne d'investissement |
| FED | Fonds européen de développement |
| APE | Accord de partenariat économique |
| GPE | Groupe de personnalités éminentes |
| UE | Union européenne |
| FAO | Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FLEGT | Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux |
| SGP | Système généralisé de préférences |
| IOB | Direction Évaluation de la politique et des opérations |
| PMD | Pays les moins développés |
| PTOM | Pays et territoires d'outre-mer |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| APD | Aide publique au développement |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| PICTA | Accord commercial des pays insulaires du Pacifique |
| SADC | Communauté sud-africaine de développement |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| PEID | Petits États insulaires en développement |
| RUP | Région ultrapériphérique |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |

Liste des experts consultés

| | |
|----------------------------------|--|
| M. Peter Craig-McQuaide | Chef de l'unité Relations interinstitutionnelles, DG Coopération internationale et Développement de l'UE, EuropeAid |
| M. Patrick I. Gomes | Ambassadeur du Guyana |
| M ^{me} J. Gupta | Vice-présidente de la Commission de la coopération au développement |
| M ^{me} C. Hagenaars | Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne à Bruxelles |
| M ^{me} Daniëlle Hirsch | Directrice de Both ENDS |
| M. E. Hirsch Ballin | Président de la commission Droits de l'homme, AIV |
| M. Burghard Ilge | Chargé de programmation senior, Both ENDS |
| M. Geert Laporte | Directeur adjoint de l'ECDPM |
| M. Junior Lodge | Directeur du programme ACP MTS |
| M. Marc Maes | Collaborateur Politique commerciale européenne, 11.11.11 |
| M. Obadiah Mailafia | Chef de Cabinet, ACP |
| M. Alhaji Muhammad Mumuni | Secrétaire général, groupe ACP |
| M ^{me} Andreia Oliveira | Responsable de lobbying UE, DSW (<i>Deutsche Stiftung Weltbevoelkerung</i>) |
| M. Anders Oljelund | Ambassadeur de Suède, Ministère suédois des Affaires étrangères, section de Coordination de la politique européenne de développement |
| M. Fatumanava Pa'o Luteru | Ambassadeur de Samoa auprès du groupe ACP |
| M. Klaus Rudischhauser | Directeur général adjoint chargé de la coordination stratégique et thématique, DG Coopération internationale et Développement, EuropeAid |
| M. N. Schrijver | Sénateur, Professeur de droit public international, université de Leyde |
| M. G. Schulting | Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne à Bruxelles |
| M ^{me} Karine Sohet | Chargée de mission Politiques de développement de l'UE, APRODEV |
| M ^{me} Izabella Toth | Stratège d'entreprise pour CORDAID, membre du conseil d'administration de CONCORD |

Pays membres du groupe ACP

| Pays | Année | Pays | Année |
|--|--------------|----------------------------------|--------------|
| Angola | 1984 | Malawi | 1975 |
| Antigua-et-Barbuda | 1984 | Mali | 1963 |
| Commonwealth des Bahamas | 1975 | République des îles Marshall | 2000 |
| Barbade | 1975 | Mauritanie | 1963 |
| Belize | 1984 | Maurice | 1975 |
| Bénin | 1963 | États fédérés de Micronésie | 2000 |
| Botswana | 1975 | République du Mozambique | 1984 |
| Burkina Faso | 1963 | Namibie | 1995 |
| Burundi | 1963 | République de Nauru | 2000 |
| Cameroun | 1963 | Niger | 1963 |
| Cap-Vert | 1979 | Nigéria | 1975 |
| République centrafricaine | 1963 | République des Palaos | 2000 |
| Tchad | 1963 | Papouasie-Nouvelle-Guinée | 1979 |
| Union des Comores | 1979 | Rwanda | 1963 |
| République du Congo (Brazzaville) | 1963 | Saint- Christophe-et-Niévès | 1984 |
| République démocratique du Congo (Kinshasa) | 1963 | Sainte- Lucie | 1979 |
| Gouvernement des îles Cook | 2000 | Saint- Vincent-et-les-Grenadines | 1984 |
| Côte d'Ivoire | 1963 | Samoa | 1975 |
| Cuba | 2000 | Sao Tomé-et-Principe | 1979 |
| Djibouti | 1979 | Sénégal | 1963 |
| République dominicaine | 1984 | Seychelles | 1979 |
| Dominique | 1979 | Sierra Leone | 1975 |
| Érythrée | 1995 | Îles Salomon | 1979 |
| Éthiopie | 1975 | Somalie | 1963 |
| Fidji | 1975 | Afrique du Sud | 1995 |
| Gabon | 1963 | Soudan | 1975 |
| République de Gambie | 1975 | Suriname | 1979 |
| Ghana | 1975 | Swaziland | 1975 |
| Grenade | 1975 | Tanzanie | 1969 |
| Guinée | 1975 | Timor oriental | 2006 |
| Guinée-Bissao | 1975 | Togo | 1963 |
| Guinée équatoriale | 1990 | Tonga | 1975 |
| Guyana | 1975 | Trinité-et-Tobago | 1975 |
| Haïti | 1990 | Tuvalu | 1979 |
| Jamaïque | 1975 | Ouganda | 1969 |
| Kenya | 1969 | Vanuatu | 1984 |
| Kiribati | 1979 | Samoa occidentale | 2000 |
| Lesotho | 1975 | Zambie | 1975 |
| Libéria | 1975 | Zimbabwe | 1984 |
| Madagascar | 1963 | | |

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*

- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?,
September 2004
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral
approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international
decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un
contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on
Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse,
juin 2010
- 71* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world,
February 2011
- 74* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015: les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE: perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*
- 76* LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME: entre ambition et
ambivalence, *juillet 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011***

- 78* LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE: souveraineté et capacité d'action, *janvier 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*
- 80* DES MONDES INÉGAUX : pauvreté, croissance, inégalités et le rôle de la coopération internationale, *septembre 2012*
- 81 THE NETHERLANDS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: investing in a new relationship, *November 2012*
- 82* INTERACTION ENTRE ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE : vers la confiance et la flexibilité, *février 2013*
- 83* ENTRE PAROLES ET ACTES : perspectives de paix durable au Moyen-Orient, *mars 2013*
- 84 NEW PATHS TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION, *March 2013*
- 85 CRIME, CORRUPTION AND INSTABILITY: an exploratory report, *May 2013*
- 86 ASIA ON THE RISE: strategic significance and implications, *December 2013*
- 87* L'ÉTAT DE DROIT: garantie pour le citoyen européen et fondement de la coopération au sein de l'UE, *janvier 2014*
- 88* ACCROÎTRE LE SOUTIEN À LA COOPÉRATION EUROPÉENNE: en renforçant la confiance, *avril 2014*
- 89 IMPROVING GLOBAL FINANCIAL COHESION: the Importance of a Coherent International Economic and Financial Architecture, *June 2014*
- 90 THE FUTURE OF THE ARCTIC REGION: cooperation or confrontation?, *September 2014*
- 91 THE NETHERLANDS AND THE ARAB REGION: a principled and pragmatic approach, *November 2014*
- 92 THE INTERNET: a global free space with limited state control, *November 2014*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROITS DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18* LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME : protectrice des droits et des libertés du citoyen, *novembre 2011*

- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: Towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: A question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: The armed forces at risk, *September 2012*
- 23 Advisory letter TOWARDS A STRONGER SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION, *June 2013*
- 24 Advisory letter FULL SPEED AHEAD: Response by the Advisory Council on International Affairs to the policy letter 'Respect and Justice for All', *September 2013*
- 25 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION: Beyond a Definition, *May 2014*
- 26 Advisory letter THE EU'S DEPENDENCE ON RUSSIAN GAS: How an integrated EU policy can reduce it, *June 2014*

- ** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).
- *** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.
- **** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).