

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia

P. O. Box 3243

Telephone: 5517 700

Fax: 5517844

Website: www.au.int

CP22372 – 38/29/34

CONFÉRENCE DE L'UNION
Trente-et-unième session ordinaire
1 - 2 juillet 2018
Nouakchott (MAURITANIE)

Assembly/AU/5(XXXI)

Original : anglais

RAPPORT DE S.E.M. MOUSSA FAKI MAHAMAT, PRÉSIDENT DE LA
COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, SUR LA POSITION AFRICAINE
COMMUNE RELATIVE AUX PAYS ACP APRÈS 2020

**RAPPORT DE S.E. M. MOUSSA FAKI MAHAMAT, PRÉSIDENT DE LA
COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, SUR LA POSITION AFRICAINE COMMUNE
RELATIVE AUX PAYS ACP APRÈS 2020**

I. INTRODUCTION

1. La Décision du Conseil exécutif EX.CL/ Dec. 986 (XXXII), adoptée à sa 32^e session ordinaire, tenue le 26 janvier 2018 à Addis-Abeba sur *l'avenir de l'Accord de Cotonou après 2020*, demandait au Comité des représentants permanents (COREP), en étroite collaboration avec la Commission et le Groupe des ambassadeurs à Bruxelles, de mettre au point une *Position africaine commune (la Position) sur l'avenir du Groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et de l'Accord de Cotonou après 2020*. Elle demandait également que le projet résultant des consultations soit soumis à l'examen de la session extraordinaire du Conseil exécutif, tenue à Kigali, le 19 mars 2018. Le projet soumis a été adopté par décision Ext / EX.CL / Dec. 2 (XVIII), avec une clause prévoyant un mois supplémentaire de consultations pour enrichir davantage le texte avec les observations formulées par les États membres et les régions de l'Union africaine.

2. Le présent rapport décrit les mesures prises en vue de mettre au point ladite Position et se termine par des recommandations sur les étapes ultérieures requises pour un bon processus de négociation.

II. CONTEXTE

3. L'Afrique et l'Europe sont liées par une histoire commune, des intérêts mutuels et des liens économiques. Elles partagent également des valeurs communes, fondées sur la primauté du droit et la démocratie, le respect des droits de l'homme, les échanges humains et le droit au développement, qui constitue le fondement de la construction d'un avenir commun prospère.

4. Les relations entre les deux régions ont été régies par une série d'accords, depuis la Convention de Yaoundé I (1963) et la Convention de Yaoundé II (1969), en passant par les Conventions de Lomé et de Cotonou (2000) jusqu'à l'adoption de la Stratégie commune Afrique-UE (2007). Les relations ont été influencées par des changements mondiaux importants qui ont modifié les intérêts géopolitiques et commerciaux des deux régions qui se font face à travers la mer Méditerranée. Lorsque les 79 États ACP et l'Union européenne (UE) ont signé le 23 juin 2000 l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) pour une période de 20 ans, ils ont conclu un traité juridiquement contraignant couvrant le commerce et la coopération pour le développement et prévoyant une dimension politique. Alors que les accords actuels arrivent à leur terme, l'Afrique a une occasion unique de construire un nouveau cadre de coopération avec l'Europe. Le paysage politique, économique et institutionnel de l'Afrique a considérablement changé au cours des 18 dernières années, rendant l'impératif de l'intégration continentale beaucoup plus urgent et précis.

5. Comme cela a été clairement réaffirmé lors des délibérations du sommet UA-UE qui s'est tenu à Abidjan les 29 et 30 novembre 2017, l'appel à un nouveau « changement de paradigme vers un partenariat encore plus fort et mutuellement

bénéfique dans un esprit de responsabilité partagée, la réciprocité, le respect et la responsabilité mutuelle et la transparence » est compris par les deux parties.

6. L'UE a reconnu que l'aide traditionnelle, qui constitue une prémisses essentielle de l'actuel Accord de Cotonou, a montré ses limites. Elle n'a pas permis d'accroître les investissements en fonction des besoins de l'Afrique en matière de croissance et de développement, et elle n'a pas non plus été en mesure de répondre aux pressions pour la création d'emplois. L'UE a lancé de nouveaux instruments d'aide innovants, soutenant directement la promotion et l'investissement du secteur privé en réponse aux limites identifiées dans le cadre de l'APD traditionnelle. Ces instruments ont été bien accueillis par la Déclaration UA-UE à Abidjan. Le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027) publié en mai 2018, dont le volet Action extérieure est identifié comme la source des partenariats avec l'Afrique et d'autres régions, reconnaît explicitement la nécessité d'une « restructuration majeure des instruments de l'action extérieure » et d'une attention accrue sur les thèmes prioritaires et les régions géographiques d'importance, à savoir l'Afrique, le voisinage et les Balkans.

7. En prévision des négociations d'un accord post-Cotonou, le Conseil exécutif de l'UA a adopté une série de décisions demandant au COREP, en collaboration avec la Commission, les organes pertinents de l'UA, les Communautés économiques régionales (CER) et les experts africains, et en étroite association avec le Groupe des ambassadeurs africains à Bruxelles, d'élaborer une Position africaine commune sur ses relations avec l'Europe, après 2020. Le Conseil exécutif a appelé à une telle position surtout pour tenir compte des nouvelles réalités du continent depuis la signature de l'Accord de Cotonou il y a 18 ans. La dernière délibération en la matière a été la décision Ext / EX.CL / Dec.1 (XVII) du Conseil exécutif, adoptée lors de sa session extraordinaire d'Addis-Abeba en octobre 2017, qui met en place une équipe spéciale chargée d'élaborer le projet relatif à cette position commune. La décision du Conseil exécutif EX.CL/Dec. 986 (XXXII) sur l'avenir de l'Accord de Cotonou post-2020 a ensuite demandé au COREP, en étroite collaboration avec la Commission et le Groupe des ambassadeurs à Bruxelles, d'accélérer les travaux de l'équipe spéciale, de finaliser la position et de la soumettre pour examen, à une autre session extraordinaire du Conseil exécutif.

8. Le groupe de travail, en collaboration avec la Commission et le groupe des ambassadeurs africains à Bruxelles, a élaboré le projet de position. La même demande a été formulée par la décision Ext / EX.CL / Dec.2 (XVIII) du Conseil exécutif, à Kigali, le 19 mars 2018, avec une clause prévoyant un mois supplémentaire de consultations pour enrichir davantage le projet avec les observations formulées par les États membres et les régions de l'UA. En plus des observations formulées lors de la réunion du Conseil exécutif à Kigali, des commentaires ont été reçus par écrit du Maroc, des Comores, de Maurice et de l'Égypte ; ainsi que de la Communauté de développement de l'Afrique australe et du Groupe des ambassadeurs ouest-africains à Bruxelles. Conformément au calendrier approuvé, la position a été finalisée par la Commission à la suite d'une réunion officielle du groupe de travail, le 17 mai 2018, à Addis-Abeba.

III. POSITION AFRICAINE COMMUNE

9. La Position africaine commune envoie un signal clair que le successeur de l'Accord de Cotonou ne peut pas être considéré comme une extension linéaire des dispositions actuelles basée selon une approche thématique et géographique. Elle met avant les priorités africaines en ce qui concerne un nouvel accord pour l'après-Cotonou tenant compte de l'évolution en Afrique, en Europe et dans le monde depuis la signature de l'Accord de Cotonou. Certains principaux facteurs à prendre en considération sont notamment :

I. Promotion de la paix et la sécurité, de la bonne gouvernance et de la stabilité

10. Étant donné que la paix et la sécurité en Afrique et en Europe sont étroitement liées, un Accord post Cotonou doit prendre en compte les efforts déployés en matière de collaboration. Il doit également permettre de renforcer davantage la coopération entre l'Afrique et l'Europe dans le domaine de la promotion et du maintien de la paix et la sécurité, de promouvoir le développement et la mise en œuvre des activités conjointes. Par ailleurs, cet accord doit faciliter, le cas échéant, la coordination et la coopération UA-EU avec d'autres institutions multilatérales, comme les Nations Unies.

11. Conformément à la directive du Cadre financier multi annuel qui a été publié par l'UE en mai 2018, l'Europe envisage d'augmenter de 22 fois son budget pour la sécurité pour la période 2021-2027, par rapport à la période 2014-2020. L'ère post Cotonou doit prendre en considération une urgence similaire concernant la sécurité même de l'Afrique. Les priorités de l'Afrique dans le domaine de la paix et de la sécurité consistent, entre autres, à renforcer l'Architecture de paix et de sécurité (APSA), à faire face aux causes profondes des conflits, à développer les capacités dans le domaine de l'alerte précoce et de l'intervention rapide, de la gestion des crises, du règlement des conflits, de la résilience de la réforme du secteur de la sécurité, de la stabilisation, de la médiation et de la lutte contre l'impunité, du soutien aux initiatives nationales régionales et panafricaines qui contribuent à l'amélioration de la sécurité maritime. Ces priorités consistent par ailleurs à renforcer les capacités de l'Afrique à faire face aux menaces résultant du climat, étant donné qu'elles sont liées à la paix et la sécurité. Finalement mieux comprendre le rôle des femmes dans le domaine de la paix et la sécurité requiert des interventions relatives à l'alerte précoce, à la médiation, au règlement des conflits et aux efforts visant à consolider la paix.

12. L'Afrique accorde une grande priorité à la prévention et à la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent, la radicalisation ainsi que la lutte contre toutes les formes de crime ou de réseaux organisés grâce à l'élimination de leurs causes profondes. Les priorités incluent la promotion des réponses de la justice pénale face au terrorisme et au crime international organisé, la lutte contre le financement du terrorisme, le renforcement de la sécurité aux frontières, la suppression des contenus à caractère terroriste de l'internet et des médias sociaux. Tout nouvel accord doit permettre de renforcer la coopération UA-EU dans les domaines susmentionnés et de promouvoir le dialogue politique et l'action commune.

13. L'UA est active dans l'élaboration des instruments qui promeuvent la bonne gouvernance, notamment l'Acte constitutif, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, l'Architecture régissant la mise en œuvre des instruments indiqués ci-dessus. Ces instruments africains devraient servir de points de référence en ce qui concerne la portée de tout autre accord qui traite de ces domaines. Les priorités africaines pour la gouvernance participative incluent le renforcement des institutions démocratiques et la promotion de la bonne gouvernance, notamment la lutte contre la corruption, le crime international organisé et les flux financiers illicites grâce au partage de l'information, la coopération judiciaire, le renforcement des capacités dans le domaine de l'application des lois et l'assistance technique, la promotion de la synergie entre l'Architecture de paix et de sécurité (APSA) et l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), l'élimination de toutes les formes de violence à caractère sexiste, et la mise en œuvre intégrale de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

14. L'UA est également active dans la sphère de la gouvernance mondiale. Elle s'engage à faire entendre la voix de l'Afrique à travers son soutien actif au multilatéralisme. À cet effet, l'Afrique va promouvoir le dialogue et la solidarité politiques avec les régions qui partagent la même vision, notamment l'Europe, les régions des Caraïbes et du Pacifique.

15. Sur le plan humanitaire, la Position africaine commune appelle à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées internes, la facilitation du retour volontaire, la réintégration et la réinsertion. Par ailleurs, elle invite au renforcement des mesures concernant l'alerte rapide et la préparation aux situations d'urgence humanitaire. Cette Position doit également appeler au renforcement des capacités de l'Afrique dans ces domaines.

16. Au cours de ces dernières années, l'Europe a mis en place des programmes et instruments visant à gérer les flux migratoires. L'Afrique a également élaboré ses propres instruments. L'Afrique et l'Europe ont également convenu de relancer le dialogue sur la migration et la mobilité, ce qui constitue une composante importante du partenariat Afrique-Europe. Cette Position doit permettre de combler le vide entre les deux approches.

II. Intégration régionale et développement axé sur les populations

17. L'Afrique, par ailleurs, accorde la priorité à l'intégration régionale, une initiative qui a fait des avancées substantielles au cours des dernières années. Cette Position doit prendre en compte la nécessité de consolider et de s'appuyer sur les progrès qui ont été faits dans le cadre des projets phares de l'Agenda 2063, notamment le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA), le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), le Programme pour le développement industriel accéléré en Afrique (AIDA), le Marché unique du transport aérien en Afrique (SAATM), la Stratégie africaine pour les produits de base, la Vision minière africaine et la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA).

18. Tout nouvel accord doit permettre de préserver les acquis réalisés dans le sillage de la ZLECA et de prendre en compte le fait que la ZLECA est une zone de libre-échange à l'échelle continentale, créant des droits et obligations égaux pour l'ensemble des États membres de l'UA. Un nouvel accord doit donc permettre d'assurer un alignement des dispositions du partenariat économique sur le programme d'intégration continentale, ce qui donne lieu à un cadre commercial harmonisé entre l'Afrique et l'Europe. L'analyse faite par les Commissions économiques pour l'Afrique (CEA) de la Position africaine commune et le mandat de négociation de l'ACP a conclu que cette Position protège mieux les intérêts commerciaux de l'Afrique et autres intérêts liés au commerce plus que le mandat de négociation de l'ACP.

19. L'Afrique accorde une grande priorité à la croissance inclusive, grâce à la transformation structurelle, ce qui requiert une industrialisation accélérée, l'augmentation de la productivité agricole et la modernisation du secteur tertiaire. Ces développements doivent tenir compte des opportunités visant à faire face aux conséquences des changements climatiques. Pour sa part, ce programme doit s'appuyer sur les gains réalisés en matière de formation du capital humain. Le défi lié à la réduction de la pauvreté est considéré comme un défi qui ne peut pas être relevé sans une croissance de qualité susceptible de générer des emplois décents, de créer des sociétés inclusives où les femmes et les jeunes jouent leur rôle primordial en participant à la réduction des inégalités socio-économiques.

20. Au vu de ce qui précède, la position africaine commune a dû s'accommoder des principes suivants :

- **Une Afrique unie, indépendante et indivisible, parlant d'une seule voix** : Un Accord post-Cotonou doit traiter l'Afrique comme une entité consolidée au regard de ses choix institutionnel et politique. Ces choix préservent naturellement des droits souverains de chaque État qui dispose des privilèges de conclure des accords bilatéraux non conflictuels. Les progrès considérables faits par l'Afrique dans sa quête d'intégration régionale devraient être considérés irréversibles.
- **Dialogue UA-UE axée sur une approche intercontinentale**
Un accord post-Cotonou doit être conclu indépendamment du Groupe ACP et se fonder sur un engagement à un partenariat intercontinental fort et durable entre les Unions, en réaffirmant les liens spécifiques entre l'Afrique et l'Europe et leur adhésion au dialogue politique basé sur les principes d'égalité, d'équité, de respect mutuel et de responsabilité partagée. Les relations intercontinentales n'empêchent pas la promotion des partenariats Sud-Sud, en particulier avec les Caraïbes et les régions du Pacifique. Cependant, les relations similaires entre l'Europe et les Caraïbes ou le Pacifique ne nécessitent pas l'association avec l'Afrique ; les relations avec l'Afrique, la solidarité et les partenariats avec les Caraïbes et le Pacifique ne devraient pas être régies par un accord avec l'Europe.

- **Réconciliation des intérêts et des réalisations accomplies par toutes les régions et les pays :**

Le nouvel accord doit accommoder les intérêts, les spécificités et les réalisations de chaque région africaine et pays notamment les accords précédents en matière d'association avec l'Afrique du Nord, les arrangements en place pour appuyer les petits États insulaires en développement et les PMA. En conséquence, elle ne doit pas mettre en péril les cadres juridiques ou les mécanismes financiers et politiques avec l'Europe en appui à ces spécificités.

- **Cadres institutionnels et financiers :**

Un accord Post-Cotonou doit réaffirmer les rôles des organes de l'UA, des États membres de l'UA et des institutions panafricaines concernées y compris les groupes africains. Un cadre financier clair doit être institué pour appuyer une coopération qui assure l'harmonie, la complémentarité et la non-duplication avec les instruments financiers actuels avec chaque pays africain.

IV. MISE EN ŒUVRE DE LA POSITION AFRICAINE COMMUNE

21. À l'issue de la réunion du Conseil exécutif de Kigali, le président de la Commission a décidé de renforcer l'aptitude de la Commission à appuyer ce processus critique. À cet égard, il a nommé le Haut Représentant des partenariats UA-UE post-2020. Le Haut Représentant conduira une équipe d'experts à temps partiel dans divers domaines, comme le commerce, le droit international, le développement international et les affaires Europe-Afrique. Il apportera l'appui de haut niveau nécessaire au processus par l'analyse, les consultations et la recherche de consensus et jouera un rôle clé dans les négociations.

22. Avec l'adoption de la position, et sur consultation avec le Président de l'Union, le Président Paul Kagame, la version finale de la Position a été distribuée à tous les Chefs d'État africains avec des lettres de couverture individuelles détaillant les actions entreprises pour mettre en œuvre les décisions pertinentes. Ces lettres renforcent l'opportunité pour l'Afrique de définir un seul cadre de coopération avec l'Europe. Elles résument les éléments clés de la Position, en particulier la nécessité de l'adoption d'une « seule voix ». Elles soulignent l'adhésion sans équivoque de l'Afrique à la promotion des relations Sud-Sud et ses partenariats permanents avec les Caraïbes et les États du Pacifique.

23. Une communication au ministre des Affaires étrangères du Togo le 19 mai 2018 l'a informée que le ministre des Affaires étrangères du Rwanda et le Président du Conseil exécutif de l'UA devraient conduire une délégation de l'UA à la réunion ministérielle des ACP tenue à Lomé le 27 mai 2018. Dans ladite communication, elle demandait l'appui des autorités togolaises à la présentation de la position à la réunion ministérielle. Une réunion entre la délégation de haut niveau de l'UA et le Secrétaire général des ACP et les membres du Conseil a servi de démarche formelle pour demander un créneau pour le Président du Conseil exécutif de l'UA pour présenter la

position. La démarche fait suite à de nombreuses réunions préparatoires entre les membres du Groupe africain et le Secrétaire général des ACP concernant la même question. Au cours de la réunion, la position a été présentée ainsi qu'une explication du processus qui a conduit à son adoption et la clarification de l'intérêt de l'Afrique dans la poursuite d'un partenariat Sud-Sud avec les Caraïbes et les régions du Pacifique.

V. LES RÉUNIONS DE LOMÉ

24. L'UA a participé à la réunion consultative interinstitutionnelle organisée par les ACP de concert avec les organisations régionales et continentales sur le cadre de négociation du Groupe des ACP pour un accord Post-Cotonou avec l'UE, tenue à Lomé, Togo le 26 mai 2018. La réunion, qui a réuni les organisations régionales avec les ACP, a discuté du mandat de négociation des pays ACP, qui a été par la suite adopté à la réunion ministérielle le 27 mai 2018.

25. Lors de la réunion du 26 mai 2018, la délégation de l'UA a présenté la position. Malgré le large appui manifesté par les organisations régionales africaines, comme la SADC, le COMESA, l'IGAD et la Commission de l'Océan indien à la Position, certaines délégations ont pris la parole pour recommander l'adhésion à la structure des ACP dans un défi tacite aux principes contenus dans la Position. Le Président du Conseil exécutif de l'UA a ensuite rencontré les membres du Conseil des ministres des ACP, président par le Ministre des Affaires étrangères de la Jamaïque pour expliquer la position commune africaine, et a demandé un temps de parole pour présenter la position commune africaine au Conseil des ministres des ACP le 27 mai 2018. Toutefois, selon le Président des ACP, il n'y avait aucun consensus de la partie africaine qui puisse permettre au Président du Conseil exécutif de l'UA de présenter la position commune africaine. Comme on devait s'y attendre, le Conseil des ministres des ACP lors de cette réunion a adopté son mandat de négociation. La réunion a également choisi le Togo pour mener les négociations au nom des ACP. La réunion ministérielle des ACP a été suivie de la 43^e session du Conseil des ministres des ACP-UE qui a entériné les conclusions du 107^e Conseil des ministres des ACP.

VI. ÉTAPES DE SUIVI

26. L'Afrique devrait préparer les négociations d'un accord post-Cotonou avec l'Europe. Comme il expliqué plus haut, à ce stade, les deux partenaires voient cet accord différemment. Pour l'Union africaine, il s'agit d'un accord conclu entre deux continents en dehors de la structure des ACP. Par contre, l'Union européenne estime qu'il s'agit d'un pacte avec l'Afrique dans le cadre d'un accord post-Cotonou à conclure au niveau des ACP. Cette divergence de vision doit être redressée pour pouvoir progresser sur ce partenariat critique et stratégique, qui ne peut être atteint que par un dialogue objectif.

27. Selon la Position, l'Afrique devrait maintenant établir un groupe de négociateurs, finaliser leur mandat, élaborer une stratégie et un calendrier de négociation, et être prête à entamer des négociations dès août 2018.

28. La Commission a rédigé le mandat de l'équipe de négociation, qui a été examiné par le Groupe de travail lors de sa réunion à Addis-Abeba le 17 mai 2018. Les commentaires y ont ensuite été incorporés par la Commission.

29. Le Groupe a pour mandat d'élaborer une stratégie de négociation, participer activement aux négociations, intégrer les développements du milieu politique et économique international dans les négociations sans sacrifier les intérêts du continent, s'assurer que le contenu du nouvel accord n'entre pas en conflit avec celui des instruments de coopération de l'Afrique avec d'autres partenaires et organisations internationales, veiller à ce que des messages coordonnés et cohérents soient communiqués pendant le processus de négociation, s'assurer que le nouvel accord soit en parfaite harmonie avec l'Agenda pour l'intégration régionale et continentale, assurer le travail d'équipe afin de promouvoir les intérêts du continent, et le respect du calendrier, ainsi que la cohésion au sein de chaque équipe de négociation, et consulter régulièrement les organes de décision de l'UA pour assurer la cohérence et la pertinence des idées avancées dans la défense des intérêts africains dans le processus de négociation.

30. L'équipe de négociation politique comprendra les ministres des Affaires étrangères sélectionnés sur la base du critère de représentation régionale. L'équipe de négociation technique devrait être d'une taille gérable, tout en préservant une représentativité diversifiée. Il sera présidé par le président du COREP et comprendra le haut représentant du président, les membres du COREP, des experts nationaux, ainsi que des représentants des groupes africains d'ambassadeurs à Bruxelles et à Genève, des CER et du Parlement panafricain.

VII. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

31. L'Afrique a articulé sa position de négociation depuis mars 2018. Cependant, l'application de la Position africaine commune s'est heurtée à des obstacles. À l'avenir, il est important, pour l'Afrique, de s'organiser, de progresser régulièrement dans le processus de négociation, d'éviter la dispersion et la fragmentation. Les négociations devraient avoir une structure claire, propager de bonnes communications et adhérer au bien commun.

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Assembly Collection

2018-07-02

Report by Chairperson Moussa Faki Mahamat on the African Common Position on the ACP, Post-2020

African Union

DCMP

<https://archives.au.int/handle/123456789/9008>

Downloaded from African Union Common Repository