

**REPÚBLICA DE CABO VERDE**  
**Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades**

**PERSPECTIVES**  
**POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT**  
**ENTRE LA REPUBLIQUE DU CAP VERT**  
**ET L'UNION EUROPEENNE**



**REPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**Ministère des Affaires étrangères**  
**France Coopération Internationale**  
**Jean-François DREVET, expert indépendant**

**PERSPECTIVES POUR  
 UN  
 NOUVEAU PARTENARIAT  
 ENTRE LA  
 REPUBLIQUE DU CAP VERT  
 ET  
 L'UNION EUROPEENNE**

**TABLE DES MATIERES**

<b>1. RESUME ET CONCLUSIONS.....</b>	<b>2</b>
<b>2. MOTIVATIONS POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT.....</b>	<b>5</b>
21. LES PROGRES DU CAP VERT LE RAPPROCHENT DE L'UE .....	5
22. LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PARTENARIAT N'EST PAS UNE DEMARCHE ISOLEE.....	7
23. UN COMPLEMENT A LA COOPERATION REGIONALE DANS LE CADRE ACP EST NECESSAIRE .....	8
24. LE CAP VERT PEUT SE « RENDRE UTILE » A L'UE.....	9
25. CONSEQUENCES .....	10
<b>3. CONTENU POSSIBLE DU NOUVEAU PARTENARIAT.....</b>	<b>12</b>
31. LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE (PEV) .....	12
32. LA COOPERATION AVEC LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES (RUP).....	15
33. PARTICIPATION À LA POLITIQUE EUROPEENNE DE LIBERTÉ, SÉCURITÉ, JUSTICE (LSJ).....	19
34. LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE) .....	23

## **1. RESUME ET CONCLUSIONS**

Le présent rapport a été réalisé à la demande du Ministère des Affaires étrangères de la République du Cap Vert dans le cadre d'une étude financée par le Ministère français de la Coopération, concernant l'évolution possible des relations entre le Cap Vert et l'Union européenne. Il est basé sur une analyse de certaines politiques communautaires auxquelles le Cap Vert pourrait participer et sur une mission préliminaire à Praia réalisée du 30 mai au 8 juin 2006.

Depuis la mise en œuvre d'une stratégie d'ouverture, la République du Cap Vert a réalisé des progrès assez importants pour ne plus remplir les critères applicables aux PMA, et donc passer dans la catégorie des pays en développement moyen. Cependant, son économie reste structurellement fragile et les handicaps cumulés de la double insularité, de l'aridité et de la faiblesse des ressources naturelles continuent de représenter des obstacles importants à son développement économique et social, en dépit des résultats obtenus en matière de gouvernance d'éducation et de santé.

La République du Cap Vert est membre du groupe ACP. Ses relations avec l'Union européenne sont donc gérées dans le cadre multilatéral de l'accord de Cotonou. Cependant, compte tenu de son évolution économique et sociale, de sa situation géopolitique et de ses perspectives de développement, le Cap Vert estime qu'un approfondissement de ses relations bilatérales avec l'Union européenne est possible et souhaitable dans l'intérêt des deux parties.

Les autorités se sont donc prononcées en faveur d'un partenariat spécial, ou partenariat renforcé, dépassant le cadre des relations actuelles. Dans sa lettre du 12 avril 2006, le Commissaire Louis Michel a accueilli favorablement le renforcement de cette coopération à d'autres secteurs que ceux couverts par la coopération en cours au titre du FED. Il a cité la lutte contre les trafics illégaux et les relations avec les régions ultrapériphériques et il a reconnu que des relations spécifiques n'étaient pas incompatibles avec la poursuite de la coopération dans le cadre ACP.

Par ailleurs, la recherche de relations plus intenses avec l'Union européenne n'est pas une démarche isolée. Pour plusieurs pays européens (la Suisse, Saint-Marin, Monaco, Andorre), elle a débouché sur des accords particuliers apportant des solutions à des problèmes spécifiques. Plus récemment, 16 pays européens et méditerranéens<sup>1</sup> ont été déclarés éligibles à la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV), qui offre la possibilité de développer la coopération sur un très large champ et en fonction des besoins des deux parties.

Le présent rapport a pour objectif d'identifier des éléments de contenu permettant de définir des priorités de coopération au-delà de ce qui est déjà pratiqué dans le cadre ACP. Il se base sur l'information disponible au Cap Vert et à Bruxelles et n'a donc pas pu approfondir toutes les possibilités.

A partir des termes de référence de l'étude, quatre domaines ont été explorés :

- 1. le développement d'un partenariat sur le modèle créé par la politique européenne (PEV ou **politique européenne de voisinage**) ;
- 2. le renforcement de la **coopération avec les régions ultrapériphériques** (RUP) de l'Atlantique (Canaries, Açores et Madère) ;

---

<sup>1</sup> Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Jordanie, Autorité palestinienne, Israël, Syrie, Liban, Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, Ukraine, Moldavie et Biélorussie.

- 3. une coopération accrue avec, ou une participation à la **politique commune de Liberté, Sécurité, Justice (LSJ)** ;
- 4. une extension de **l'accord de partenariat économique (APE)**.

1. L'éligibilité du Cap Vert à la PEV est une question politique, comme cela été le cas lors de l'inclusion des trois républiques caucasiennes. Il n'y a pas d'objection technique à l'inclusion du Cap Vert dans cette politique, mais il pourrait y avoir des oppositions au Conseil. Le rapport s'est concentré sur la méthode de la politique européenne de voisinage, qui conviendrait tout à fait à la mise au point d'un partenariat renforcé, compte tenu de la possibilité de définir une coopération à *la carte* par les deux parties. La procédure est également bien adaptée : élaboration d'un document de travail des services de la Commission pour situer les secteurs où pourrait s'exercer une coopération renforcée, discussion d'un plan d'action entre le Cap Vert et la Commission, en vue décision du Conseil confirmant les priorités précédemment acceptées au deuxième semestre de 2007.

2. Seul archipel de l'ensemble macaronésien<sup>2</sup> à ne pas faire partie de l'Union européenne, le Cap Vert partage une grande partie des problèmes structurels de ses voisins des RUP (régions ultrapériphériques) atlantiques. Il n'est donc pas surprenant que sa stratégie de développement soit assez similaire à celle des îles voisines et ait tout à gagner à l'intensification d'actions communes. Cette approche, initiée dans le cadre d'INTERREG III-B devrait pouvoir être généralisée à partir de 2007, dans le cadre du nouvel instrument de cohésion territoriale, avec la possibilité pour le Cap Vert de bénéficier de financements du FEDER, en fonction de l'accord obtenu avec ses partenaires ultrapériphériques. Par ailleurs, au titre du grand voisinage, des dotations du 10<sup>ème</sup> FED sont aussi mobilisables pour cette coopération, au bénéfice du Cap Vert, mais aussi du Sénégal et de la Mauritanie. Compte tenu de la date très proche de démarrage des programmes structurels (en principe au 1<sup>er</sup> janvier 2007), il est essentiel que les autorités capverdiennes se rapprochent des services compétents à Madrid, Lisbonne et dans les archipels voisins, notamment aux Canaries, pour définir les modalités d'une coopération avant la finalisation des programmes.

3. Le développement de l'immigration clandestine vers les Canaries a mis en évidence l'importance de la position géographique de Cap Vert et la possibilité pour l'archipel d'apporter une contribution significative à la lutte contre cette immigration et diverses formes de délinquance transfrontalière orientées vers l'Union européenne ou d'autres membres de la communauté transatlantique. La République du Cap Vert a déjà montré sa bonne volonté dans ce domaine et souhaite faire davantage en démontrant qu'elle est un pays utile à la sécurité de l'UE. Il est évident que la situation de voisinage de l'archipel, son désir de coopération et le bon niveau de sa gouvernance présentent des avantages importants pour le renforcement de cette politique dans l'Union européenne et plus largement pour l'accroissement de la sécurité dans cette partie de l'Atlantique.

Au-delà des actions ponctuelles qui ont déjà été engagées (mini groupe de Dublin, formations de fonctionnaires capverdiens au Portugal), il serait utile d'identifier de manière précise quelle participation peut avoir le Cap Vert dans les différentes composantes de la politique LSJ. En l'absence d'une connaissance approfondie de cette politique au Cap Vert, il serait nécessaire de procéder à un *screening* (par analogie avec les exercices de ce type qui sont effectués au début des négociations d'adhésion). Sur

---

<sup>2</sup> Groupe des îles de l'Atlantique, qui prolonge la péninsule ibérique: Açores, Madères, Canaries et Cap Vert.

cette base on pourra déterminer des priorités de coopération convenant aux deux parties, définir un plan d'action réaliste et lui donner les moyens de se concrétiser, avec un financement communautaire, qui développera la sécurité des deux parties.

4. la République du Cap Vert est associée à l'exercice en cours des APE, dans le cadre de la CEDEAO. D'après les résultats encore provisoires de l'étude d'impact, elle sera affectée par des pertes de recettes douanières et une sensibilité négative, encore non évaluée d'une partie de son secteur productif, notamment l'agriculture. Contrairement à certains de ses partenaires, l'économie du Cap Vert est déjà largement ouverte et il n'a pas intérêt à maintenir des protections excessives du fait de leurs effets négatifs sur le coût de la vie et la compétitivité des entreprises locales. Contrairement à ses partenaires également, la République du Cap Vert a la possibilité de développer sa coopération avec l'UE dans des secteurs où d'autres pays de la CEDEAO ne sont pas intéressés ou pas en mesure de participer.

En conclusion, il semble approprié pour le Cap Vert et l'Union européenne d'accroître leur coopération, en allant aussi loin que possible dans le cadre de deux priorités au moins :

- une relation plus forte, allant jusqu'au co-développement, avec les régions ultrapériphériques, dans le cadre des nouveaux programmes structurels ;
- une participation aussi intense que possible à la politique communautaire de Liberté Sécurité Justice dans le cadre de la sécurité du bassin centre atlantique, en étroite liaison avec les États membres les plus intéressés.

Du point de vue du cadre, le Cap Vert aurait peut être plus de bonnes raisons que certains des 16 pays actuellement éligibles à la PEV à devenir un participant actif à cette politique. A défaut, il sera nécessaire de mettre au point, en complément du cadre ACP actuel, un module adapté à un partenariat renforcé dans les politiques communes où la participation du Cap Vert est utile ou même nécessaire, du fait de sa bonne gouvernance et de sa situation géopolitique.

## **2. MOTIVATIONS POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT**

La démarche du Cap Vert en faveur d'un nouveau partenariat s'appuie sur un certain nombre de réalités objectives:

- les progrès réalisés depuis le début des années 1990 ont éloigné le Cap Vert des autres pays de l'Afrique occidentale et l'ont rapproché de l'Union européenne;
- d'autres pays tiers ont demandé et obtenu un renforcement de leurs relations bilatérales avec l'UE;
- le cadre de coopération régionale avec les pays d'Afrique de l'ouest doit être complété par des dispositions particulières répondant au problème de l'insularité capverdienne ;
- ce renforcement de la coopération va dans l'intérêt de l'UE.

## **21. LES PROGRÈS DU CAP VERT LE RAPPROCHENT DE L'UE**

L'évolution économique et sociale du Cap Vert depuis le début des années 1990 est marquée par des progrès considérables :

- la croissance du PIB est parmi les plus élevées des pays insulaires du groupe ACP : 6.1% en moyenne annuelle sur la période 2000-2004, avec une perspective de croissance de 6 à 7% en 2005-2008
- en dépit d'une croissance démographique encore forte (2.6% en 2002) le PIB/h connaît une progression rapide (3.8%), proche du record détenu par l'île Maurice (voir le tableau ci-dessous) ;
- les résultats sont également remarquables dans le domaine social : élévation de l'espérance de vie de 57.5 à 70.2 ans (Afrique subsaharienne 46.3), croissance du taux d'alphabétisation des adultes (75.7%) et montée du taux de scolarisation à 75.7% (le taux de scolarisation dans le primaire est proche de 100%).
- La République du Cap Vert est une démocratie qui fonctionne. Depuis la mise en œuvre de la nouvelle constitution en 1990, elle n'est jamais citée dans les rapports *d'Amnesty international*. Deux alternances politiques ont « consacré l'enracinement de la démocratie dans la société capverdienne, que traduisent aussi la situation satisfaisante observée au niveau des textes de loi et de leur application ainsi que le respect des droits de l'homme au Cap Vert, qui constitue un cas exemplaire en Afrique, voire à l'échelle mondiale.<sup>3</sup> »

### LE CAP VERT ET L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

	<b>Cap Vert</b>	Maurice	Afrique subsaharienne
Croissance réelle du PIB/h 1999-2002 (%/an)	<b>3.5</b>	4.1	..
Espérance de vie à la naissance (années)	<b>70</b>	71.9	46.3
Taux d'alphabétisation des adultes (%)	<b>75.7</b>	84.3	63.2
Taux de scolarisation (%)	<b>73</b>	69	44
PIB/h en SPA (US\$)	<b>5000</b>	10810	1790

Sources : rapport PNUD 2005 et staff report FMI de mai 2005

<sup>3</sup> Commission européenne, document de stratégie de coopération pour la période 2002-2007.

L'indicateur du développement humain du PNUD confirme ces progrès. Avec un indice de 0.721, le Cap Vert est maintenant dans le groupe des pays à développement moyen. Il a dépassé la Syrie et se trouve en tête des pays de l'Afrique sub-saharienne, où il n'est dépassé que par les Seychelles et Maurice. Depuis 1990, il a gagné 20 places (son IDH était de 0.625 en 1990 et de 0.677 en 1995). Si la qualité de la gouvernance faisait partie des critères de l'IDH, le Cap Vert serait dans une position encore plus favorable.

De ces succès, résultent des changements importants de son statut international :

- sa sortie du groupe des PMA est prévue en 2008 (suite à la décision de l'AG des Nations Unies d'inclure le Cap Vert dans le groupe des Pays de développement moyen de décembre 2004). Il entraînera logiquement la perte des avantages correspondants (voir l'étude effectuée par le PNUD avec l'appui de la CNUCED concernant la *stratégie de sortie*). Cette sortie, que le Cap Vert doit à ses bonnes performances, ne doit pas lui être préjudiciable. Il souhaite conserver les avantages acquis dans les domaines du commerce, du financement du développement et de l'assistance technique ;
- le développement de l'ouverture internationale de l'archipel : importance de l'APD (Aide Publique au Développement) et des remises des travailleurs émigrés (29% du PIB en 2000), dans les investissements, perspectives d'adhésion du Cap Vert à l'OMC : après une stratégie basée sur le développement autocentré, le choix de l'ouverture sur l'espace atlantique et notamment l'UE a payé, mais doit maintenant relever de nouveaux défis.

En effet, en dépit de l'importance de ses progrès, l'économie capverdienne reste fragile et dépendante, du fait de :

- l'importance de ses handicaps structurels : double insularité, pénurie d'eau ;
- la faiblesse de ses secteurs productifs (agriculture et industrie) ;
- le niveau de vie encore bas et de la pauvreté d'une partie encore importante de la population (l'indice PNUD est à 45, à mi-chemin des pays les plus développés (moins de 10) et des pays du Sahel (autour de 100)).

Le Cap Vert a besoin d'une accélération de son développement, à réaliser par une forte croissance des investissements, publics (infrastructures, aménagement urbain et rural, protection de l'environnement, qualification des ressources humaines) et privés (développement des entreprises).

À cet effet, la République du Cap Vert souhaite un renforcement de ses relations et une intensification de sa coopération avec l'Union européenne, car elle est son plus important partenaire commercial (86.4% des importations de l'archipel) et sa principale source d'aide bilatérale (78.2%).

Les autorités capverdiennes en espèrent :

- une croissance de l'investissement public et privé et une valorisation des ressources humaines, afin d'élargir et diversifier les bases de l'économie ;
- une correction des déséquilibres économiques et sociaux afin de réduire les disparités internes et en vue d'élargir son potentiel, de développer ses avantages comparatifs et d'améliorer la protection du milieu naturel ;
- un meilleur contrôle des ressources naturelles et notamment de la zone d'intérêt économique exclusif ;

- une insertion plus dynamique dans l'économie globale.

Ce rapprochement avec l'Union européenne ne peut se baser sur un schéma pré-établi. Dans la mesure où il n'existe pas actuellement de trajectoire évolutive pour les pays du groupe ACP, le renforcement des relations entre la République du Cap Vert et l'UE doit se baser sur une **démarche exploratoire** permettant de définir de manière pragmatique quelles politiques communes seraient utiles à développer entre les deux parties et dans quelle mesure le Cap Vert peut s'y insérer.

## **22. LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PARTENARIAT N'EST PAS UNE DÉMARCHE ISOLÉE**

Le Cap Vert n'est pas le seul pays tiers à rechercher une intensification de ses relations avec l'UE. Des demandes de changements de catégories sont régulièrement adressées à la Commission :

- la Moldavie voudrait bénéficier d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) comme les pays des Balkans occidentaux, à la place de l'accord de partenariat et de coopération dont elle bénéficie actuellement comme les autres pays TACIS, mais n'a pas obtenu satisfaction, parce qu'elle n'a pas trouvé assez de soutien ;
- par contre, les pays du Caucase (Arménie, Géorgie et Azerbaïdjan), qui avaient été initialement exclus de la politique de voisinage ont été inclus à la suite d'un lobbying intensif au Parlement européen<sup>4</sup> et dans les États membres (où les diasporas arménienne et géorgienne ont joué un rôle décisif).

D'une manière générale, la Commission a tendance à traiter avec des groupes de pays (celui des ACP étant le plus important) afin de faciliter sa gestion et pour éviter de **créer des précédents**, un pays qui obtient un avantage étant inévitablement suivi par d'autres. Mais l'approche multilatérale n'est pas exclusive et se révèle parfois impossible : dans le cas des PSEM (pays du sud et de l'est méditerranéen) éligibles à MEDA, le cadre multilatéral s'accommode de relations bilatérales très différenciées suivant les pays, qui n'ont pas les mêmes priorités dans leurs relations avec l'Union européenne.

**Il existe déjà des « partenariats spéciaux » entre l'UE et certains pays européens** (la Suisse qui n'a pas voulu adhérer à l'EEE et des petits États comme Saint Marin, Andorre etc ...), car il ont joué de la spécificité de leur situation historique (relations privilégiées avec un État membre) ou géographique (intégration *de facto* dans le territoire communautaire).

Dans ce contexte, **les mots qui seront choisis auront leur importance**. L'expression la plus appropriée sera celle qui se prêtera le moins à créer un précédent pour d'autres pays et donc facilitera pour le Cap Vert une décision dans le sens souhaité :

- les termes de *statut spécial*, ou de *partenariat spécial* ont soulevé des objections, dans la mesure où ils pouvaient être interprétés comme impliquant une relation privilégiée qui aurait été implicitement exclue pour d'autres pays ;

---

<sup>4</sup> Voir la résolution du PE du 26 février 2004 concernant *la politique de l'UE à l'égard du Caucase du sud*.

- le *partenariat stratégique* aurait pu convenir, mais le terme est déjà utilisé pour la Russie. Le *partenariat renforcé* vient d'être retenu par la Commission pour l'amélioration des relations de l'UE avec les îles du Pacifique<sup>5</sup> ;
- les expressions de *partenariat progressif* ou *évolutif* n'ont pas encore été utilisées, les langues française et portugaises étant assez riches pour offrir d'autres solutions.
- pour des raisons de commodité, on a utilisé ici le terme de « *nouveau partenariat* », qui ne préjuge pas de l'expression qui sera retenue *in fine*.

### **23. UN COMPLÉMENT À LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS LE CADRE ACP EST NÉCESSAIRE**

Comme d'autres États insulaires ou très isolés, le Cap Vert est affecté par des handicaps structurels qui rendent plus difficile son **insertion dans un cadre de coopération régionale**, nécessairement dominé par les problèmes des grands pays continentaux. Par exemple, en matière de construction d'infrastructures, les archipels éloignés n'ont pas beaucoup de chances d'être prioritaires dans la construction de grands axes de transport, car les programmes concentrent les financements sur les grands axes continentaux dans une perspective d'intégration régionale (cf PIR d'Afrique de l'ouest). **En Europe, ces problèmes trouvent des réponses : la spécificité des régions insulaires est prise en compte et l'est encore davantage dans le cadre des interventions en faveur de l'ultra-périphéricité, conformément à l'article 299 du traité.**

En Europe, en Asie et en Amérique, on observe une assez grande interpénétration entre espaces continentaux et insulaires. Ce n'est pas le cas en Afrique, continent de forme massive où le nombre de pays n'ayant pas d'accès à la mer est le plus important de tous les continents (15 pays, dont 3 pour la CEDEAO). Les pays insulaires (7) y forment donc une catégorie nettement à part<sup>6</sup>, qu'il n'est pas facile d'intégrer dans des stratégies de développement communes.

Une autre particularité de l'Afrique, dans le cas du Cap Vert comme celui des autres îles africaines à l'exception de Madagascar, est **d'avoir des espaces insulaires nettement plus développés que le continent**. Sans être particulièrement élevé, le niveau de vie du Cap Vert (PIB/h aux parités de pouvoir d'achat) est déjà 2.8 fois plus élevé que la moyenne de l'Afrique subsaharienne et son rang en IDH est encore plus favorable. Même la comparaison avec l'Afrique du sud, à bien des égards le pays le plus développé du continent, est intéressante : en termes de revenu, le Cap Vert est deux fois moins riche, mais son IDH est nettement en avant (105 au lieu de 120).

---

<sup>5</sup> Relation de l'UE avec les îles du Pacifique : stratégie pour un partenariat renforcé (COM (2006) 248 final du 29 mai 2006.

<sup>6</sup> Madagascar et les autres îles de l'océan indien ne se considèrent pas comme "africaines"

## LE CAP VERT ET LES AUTRES ILES AFRICAINES

Pays	Rang IDH	Indice IDH	PIB/habitant (\$PPA)
Seychelles	51	0.821	10232
Maurice	65	0.791	11287
<b>Cap Vert</b>	<b>105</b>	<b>0.721</b>	<b>5214</b>
Guinée équatoriale <sup>7</sup>	121	0.655	19780
Comores	132	0.547	1714
São Tomé & Príncipe	126	0.604	1231
Madagascar	146	0.499	809
Afrique du sud	120	0.658	10346
Afrique subsaharienne	139/140	0.515	1856

(Source : rapport 2005 du PNUD)

En fait, la concentration sur la **coopération régionale** en Afrique de l'ouest, qui représente une solution **acceptable en termes commerciaux** (par l'agrandissement des marchés et l'augmentation des opportunités économiques), n'est pas adaptée au développement de la **coopération sur des politiques** (où la question de la **capacité administrative** prend une dimension primordiale).

Il est donc logique que le Cap Vert recherche des formes de coopération avec des pays plus avancés. Comme il n'en existe pas dans le groupe CEDEAO, il est compréhensible qu'il se tourne vers d'autres pays riverains de l'Atlantique : le Maroc (avec un IDH de 124 et un PIB/h de 4004\$, il est un peu moins avancé que le Cap Vert) et surtout les États membres de l'UE (le Portugal, l'Espagne et la France et plus loin le Luxembourg ou les Pays-Bas où réside une importante population d'origine capverdienne).

### **24. LE CAP VERT PEUT SE « RENDRE UTILE » À L'UE**

En dépit de ses handicaps, le Cap Vert occupe une position relativement favorable au centre de l'Atlantique, plus proche de l'Afrique que des autres continents, mais sur plusieurs routes maritimes assez fréquentées. Du point de vue géopolitique, sa situation au sud du groupe des archipels macaronésiens, qui est presque entièrement inclus dans le territoire communautaire, lui donne une importance particulière pour la gestion des flux migratoires et commerciaux de l'ensemble atlantique.

Si le Cap Vert a besoin de développer ses relations avec l'UE, celle-ci a également un intérêt à coopérer avec l'archipel, comme avec d'autres pays de sa périphérie méridionale, dans le cadre d'un échange mutuel de services assurant la qualité du bon voisinage.

Avant de traiter du contenu de cette coopération, qui est la partie principale de ce rapport, il est important de souligner les avantages que présente le Cap Vert dans cette perspective.

Si le développement de relations commerciales classiques peut s'effectuer entre des pays aux performances très différentes, il n'en va pas de même quand la coopération aborde des domaines plus spécifiques, comme la politique de sécurité, où la capacité administrative et surtout la confiance mutuelle représentent des facteurs essentiels. L'Union européenne a fait cette expérience au moment de la préparation à l'élargissement et va le faire à nouveau dans le cadre de l'approfondissement de la

<sup>7</sup> Seulement en partie insulaire.

politique de voisinage qu'elle a lancé en 2003 et qui n'a pas encore eu le temps nécessaire pour prendre son essor.

Il se trouve que le Cap Vert, qui du fait de sa population restera un marché modeste, remplit par contre plusieurs conditions décisives pour être un partenaire fiable dans la coopération concernant des domaines assez délicats :

- la gestion économique et budgétaire de l'archipel est appréciée par les organisations internationales compétentes (voir le staff report établi par le FMI en mai 2005), ce qui le met en bonne position pour être associé à des actions de coopération durables ;
- son fonctionnement en tant que pays démocratique est assuré, ce qui en fait un partenaire fiable, car respectueux de l'État de droit : c'est du moins l'opinion unanime des partenaires et bailleurs de fonds internationaux qui suivent son développement depuis un quart de siècle. Il suffit de faire le tour des voisins actuels de l'Union européenne pour constater que cette qualité est assez rarement atteinte<sup>8</sup>, en dépit des efforts de l'UE pour que son « *cercle d'amis* » partage ses valeurs ;
- des efforts importants ont été réalisés pour élever les performances de l'administration, dont la capacité se compare avantageusement avec celle de pays de niveau équivalent en Méditerranée ou en Asie ;
- les résultats déjà accomplis ou potentiels dans le domaine de la scolarisation et de la formation laissent penser que l'adaptation de la main d'œuvre aux métiers ou aux procédures exigées par la participation à certaines politiques communautaires sera obtenue dans des délais convenables.

## **25. CONSÉQUENCES**

Il est à prévoir que **dans l'évolution des relations Cap Vert-UE, la dimension classique** (ouverture des marchés + participation au développement de la coopération dans le cadre ACP) **aura moins d'importance que les perspectives de coopération sur les politiques communes de l'UE, ce qui apporte un autre argument de poids en faveur d'une approche spécifique.** Il est évident que tous les États de l'Afrique de l'ouest ne sont pas autant prêts que le Cap Vert à pratiquer cette coopération.

### **Options**

Face à l'éventail très large des possibilités de rapprochement avec l'Union européenne, deux options sont à examiner :

- des **coopérations** sur un certain nombre de politiques à déterminer sur lesquelles les deux parties trouveraient leur intérêt, en fonction d'accords bilatéraux établis au cas par cas (une approche « à la carte ») ;
- des **participations** en tant que pays tiers à certaines politiques, comme cela a déjà été offert à d'autres pays tiers comme la Suisse, l'Islande et la Norvège, qui participent au marché unique et à Schengen (le Cap Vert prend ce qui est dans le menu).

Dans le premier cas, il s'agit de **définir des relations de travail en commun dans le cadre d'une convention qui définit les modalités de coopération** en fonction des

---

<sup>8</sup> À l'exception de la Géorgie et de l'Ukraine, aucun des pays éligibles à la PEV ne peut être considéré comme une démocratie de plein exercice.

intérêts des deux parties, à traiter au cas par cas suivant les besoins. Dans le deuxième cas, **le Cap Vert appliquerait une politique commune existante, dont il accepterait à l'avance tout le contenu** et les éventuelles modifications sans avoir les prérogatives d'un État membre (qui est partie prenante dans la négociation et est représenté à la Cour de justice de l'UE).

Dans tous les cas, il est important d'avoir tous les éléments techniques disponibles pour faire des choix en connaissance de cause.

Quatre orientations paraissent mériter une exploration attentive :

- une intégration *de facto* ou *de jure*, du Cap Vert dans la PEV (**politique européenne de voisinage**) ;
- le renforcement de la **coopération avec les régions ultrapériphériques** (RUP) de l'Atlantique (Canaries, Açores et Madère) ;
- une coopération accrue avec, ou une participation à la **politique commune de Liberté, Sécurité, Justice (LSJ)** ;
- une extension **de l'accord de partenariat économique (APE)**.

### **Calendrier**

L'ensemble du dossier devrait être assez avancé pour faire l'objet d'une décision communautaire au cours de la **présidence portugaise du deuxième semestre de 2007** ; il faut donc faire un compte à rebours en fonction de cette date limite, afin que tout soit prêt au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2007. A cet effet, les autorités capverdiennes doivent dès que possible sensibiliser les services portugais chargés de la préparation de cette présidence

Idéalement, afin de ne pas être pris au dépourvu, **il serait nécessaire de disposer d'une grande partie des éléments nécessaires au 1<sup>er</sup> janvier 2007**, afin de pouvoir utiliser la période de présidence allemande pour identifier les obstacles afin de les surmonter et mener des négociations avec les États membres concernés, aussi bien ceux qui sont favorables que ceux qui auront des objections.

### **3. CONTENU POSSIBLE DU NOUVEAU PARTENARIAT**

#### **31. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE (PEV)**

En mars 2003, la Commission a lancé sa politique en faveur de 13 pays (dont deux, la Biélorussie et la Libye qui ne sont pas intéressés), puis de 16 après l'adjonction des trois États du Caucase du sud (Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan).

#### **Options**

Deux options sont à considérer :

- a) **demander officiellement à être inclus** dans cette politique, par exemple en prenant appui sur le point 7 de la résolution du Parlement européen du 19 janvier 2006, qui « ...demande à la Commission de proposer et de développer des politiques spécifiques visant à étendre dans la mesure du possible la PEV aux États insulaires de l'Atlantique voisins de régions périphériques de l'UE limitrophes du continent européen, lorsque des questions particulières de proximité géographique, d'affinité culturelle ou historique et de sécurité mutuelle peuvent être d'actualité. » Il faut pour cela un accord du Conseil sur proposition de la Commission. C'est une **question politique** à traiter au plus haut niveau possible.
- b) **utiliser la méthode** de la politique de voisinage sans nécessairement en faire partie, car elle permet d'atteindre l'objectif du nouveau partenariat de manière implicite, en définissant des priorités de participation à des politiques communes en concertation avec la Commission, en vue d'une décision du Conseil qui confirmerait l'accord intervenu entre le Cap Vert et la Commission. C'est là une **question technique** à traiter avec le groupe interservices coordonné par la DG DEV : utiliser la méthode de la politique de voisinage sans en faire partie, où serait le problème ?

#### **Stratégie**

Les deux options sont complémentaires et peuvent être poursuivies simultanément.

##### **a) devenir éligible à la PEV**

Les documents de la Commission ne mentionnent pas de critère pour l'inclusion dans la PEV. Être reconnu comme « voisin » de l'UE ne repose pas sur des critères géographiques très rigoureux et l'« engagement en faveur de valeurs communes » n'est pas très évident dans plusieurs des pays éligibles :

- tous les pays ayant une frontière terrestre avec l'UE à 27 ont été retenus, indépendamment de leurs performances démocratiques et de l'état de leurs relations avec l'UE : c'est le cas du Maroc (la frontière terrestre est aux portes de Ceuta et Melilla), de la Moldavie, de l'Ukraine et même de la Biélorussie (avec qui l'accord de partenariat est suspendu en raison des atteintes répétées aux droits de l'homme). Quant à la Russie, elle bénéficie d'un *partenariat renforcé* adapté à sa spécificité (et est éligible au nouvel instrument financier) ;
- l'existence d'une frontière maritime en Méditerranée a été alléguée pour inclure en bloc tous les PSEM (pays du sud et de l'est méditerranéen), même s'ils n'avaient pas conclu d'accord d'association avec l'UE (c'est le cas de la Libye). La Jordanie, dont le seul accès maritime est via la mer Rouge fait pourtant partie du groupe;
- les trois républiques sud-caucasiennes n'ayant pas de frontière commune avec l'UE avant l'adhésion de la Turquie, leur inclusion a été justifiée en considérant

que « *la stabilité et le développement du Caucase méridional sont d'un intérêt primordial pour l'UE*<sup>9</sup> » ce qui pourrait s'appliquer à de nombreux pays, éventuellement très éloignés.

Il ressort assez clairement de cet examen qu'il n'y a pas d'objection de principe à une inclusion du Cap Vert dans la PEV : l'existence d'une frontière maritime avec les Canaries vaut bien celle de la Jordanie avec l'UE et son « *engagement en faveur de valeur communes* » vaut bien celui de la majorité des pays actuellement éligibles.

En faisant le tour des objections possibles, on ne voit que le risque de créer un précédent d'une ampleur très limitée dans le groupe ACP, en faveur de l'inclusion dans la PEV d'autres îles ou archipels ayant comme le Cap Vert une frontière maritime avec une région ultrapériphérique, ce qui peut s'appliquer à plusieurs îles caraïbes (notamment la Dominique et Sainte Lucie) et à l'île Maurice dans l'océan indien (du fait de sa proximité avec la Réunion). En supposant que ces pays y trouvent un intérêt, ce ne serait pas un grand risque de « *dilution* » de la PEV, compte tenu de la faible importance numérique des populations concernées.

Le problème est d'**obtenir les appuis nécessaires** pour rendre le Cap Vert éligible, à partir de la résolution du PE, comme cela s'est produit pour les États du Caucase du sud, qui offre un précédent intéressant. Cela implique de réfuter d'éventuelles objections : sur ce point, la résolution du Parlement européen à l'avantage d'être suffisamment précise pour éviter de créer un précédent qui serait utilisé par d'autres ACP. Il faut surtout de trouver des États membres favorables au Conseil, ce qui devrait être possible à partir du groupe de pays déjà associés à la recherche du partenariat spécial ou ayant une population résidente d'origine capverdienne.

#### b) utiliser la méthode de la PEV

La méthode utilisée pour la PEV se décompose en trois étapes :

- la rédaction par la Commission d'un document de travail des services (sur le modèle des *country reports* de la politique de voisinage), afin d'identifier des priorités communes), explorant les axes possibles de renforcement de la coopération, notamment ceux qui ont été mentionnés dans la lettre du 12 avril 2006 du Commissaire Louis Michel au gouvernement capverdien. L'existence d'un groupe interservices qui a déjà tenu deux réunions (en février et en mai 2006) est une bonne base de départ, à condition qu'il soit mandaté par le Commissaire pour dépasser le cadre ACP-Cotonou. La composition du groupe interservices, où les 6 directions générales les plus concernées sont déjà présentes (JLS, RELEX, REGIO, FISH, RTD, TREN), et la coordination par la DG DEV devraient permettre d'atteindre cet objectif.
- on passerait ensuite à la rédaction du plan d'action, ce qui implique une forte mobilisation de l'administration capverdienne pour analyser et sélectionner les options de coopération à retenir et maîtriser les aspects nécessairement très techniques de la mise en œuvre de certaines politiques communes.
- Enfin, le nouveau partenariat serait avalisé par une décision du Conseil, à obtenir dès que les deux étapes précédentes auraient été réalisées.

---

<sup>9</sup> communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12 mai 2004, page 11.

## Contenu

L'avantage de la politique de voisinage est de présenter aux pays éligibles un **menu à la carte** dans lequel ils peuvent choisir ce qui leur convient (pour autant que cela soit aussi acceptable par l'UE). C'est pourquoi les plans d'action sont « *tailor made* ».

Ils doivent avoir un nombre limité de priorités dans les quatre secteurs suivants :

- le **dialogue politique** en vue de développer la démocratie (cela concerne surtout les 16 voisins de la PEV dont bien peu sont aujourd'hui des démocraties de plein exercice). Sur ce terrain, le Cap Vert est nettement en avance sur ces pays et devrait plutôt s'intéresser aux aspects liés à la PESC (à développer en liaison avec les services de Javier Solana, par exemple dans les domaines de la prévention et de la gestion des crises, de la lutte contre le trafic d'armes et le terrorisme, où l'apport du Cap Vert, du fait de sa position géopolitique, peut apporter un supplément de sécurité à l'UE) ;
- **la participation à la politique LSJ** (Liberté, Sécurité Justice), sur laquelle l'UE est aussi en position de demandeur (lutte contre l'immigration clandestine, le trafic de drogue et les autres formes de criminalité organisée. A ce titre, le Cap Vert est dans une position avantageuse pour l'UE, qui éprouve beaucoup de difficultés à contrôler ses frontières maritimes, notamment à proximité de l'Afrique occidentale, actuellement principal « réservoir » d'immigration clandestine (voir partie LSJ ci-dessous) ;
- **la coopération transnationale et transfrontalière** (relations d'INTERREG avec TACIS et MEDA). Pour le Cap Vert il s'agit du « *grand voisinage* », tel qu'il commence à être défini (voir la partie coopération avec les RUP ci-dessous) ;
- **la participation à d'autres politiques communes à forte dimension territoriale**, telles qu'identifiées dans le partenariat EUROMED (Barcelone +) : transports, énergie, environnement, aménagement du territoire. Pour le Cap Vert, il semble y avoir avantage à développer la coopération dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie, ce qui possible dans le cadre du programme indiqué ci-dessus qui doit succéder à l'INTERREG III-B Madère Açores Canaries.

## Calendrier

Si la méthode de la politique de voisinage est retenue, on pourrait s'inspirer de l'exemple du Maroc. Avec ce pays, la mise au point des priorités de la politique de voisinage a pris un peu plus d'une année, ce qui n'est pas très long, grâce à l'information déjà assez complète qui était disponible dans l'unité spécialisée de la Commission :

- établissement par la Commission d'un rapport Maroc (statut : **document de travail des services de la Commission**) approuvé le 12 mai 2004 (24 pages) ;
- **mise au point du plan d'action** (36 pages) par la Commission, en concertation avec l'administration marocaine à la fin de 2004 ;
- **décision du Conseil** (45 pages reprenant des éléments dans les deux précédents documents) actée le 5 janvier 2005.

S'agissant du Cap Vert, en supposant un accord de principe sur la méthode, obtenu via des instructions au groupe interservices, on pourrait tabler sur une durée de préparation

un peu plus courte, afin d'obtenir une décision du Conseil affaires générales avant la fin de 2007, applicable à partir de 2008. Ceci impliquerait de disposer d'un document de travail de la Commission au début de 2007. Dans le prolongement de cette mission, l'administration capverdienne devrait être mobilisée rapidement pour alimenter la Commission. Il lui faudrait rassembler les moyens nécessaires pour cela (renforcement de l'équipe concernée au ministère des affaires étrangères, création éventuelle d'un groupe interservices comme à la Commission, ou toute autre formation appropriée)

Si l'accord sur la méthode ne pouvait être obtenu avant la présidence portugaise du deuxième semestre de 2007, une décision du Conseil ne pourrait intervenir qu'en 2008, en vue d'une mise en œuvre effective à partir de 2009.

## **32. LA COOPÉRATION AVEC LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES (RUP)**

### **Les données de base**

Dans l'ensemble macaronésien, les îles du Cap Vert représentent une part appréciable de la superficie (27.6%), de la population (16.8%), mais pas du PIB (4.7%).

Pour autant que les données du PNUD soient comparables avec les statistiques régionales d'EUROSTAT, le PIB/h du Cap Vert en \$SPA s'élèverait à 4614€h en 2003, soit 21.2% de la moyenne EUR à 25. Même si l'écart réel est probablement inférieur, les autres archipels sont nettement au-dessus : les Açores sont à 61.1%, Madère à 90.4% et les Canaries à 91.0%.

Cette situation est très ancienne et avait déjà été observée quand les îles du Cap Vert faisaient partie de l'ensemble portugais. Elle est aussi en rapide évolution du fait de l'existence d'une croissance plus rapide du PIB au Cap Vert que dans les autres archipels, bien que ceux-ci aient pourtant une croissance relativement élevée<sup>10</sup>.

### **LE CAP VERT ET LES REGIONS ATLANTIQUES ULTRAPERIPHERIQUES (RUP)**

Année 2003	Açores	Madère	Canaries	3 RUP atlantiques	Cap Vert	Macaronésie
Superficie (km <sup>2</sup> )	2333	795	7447	10575	<b>4033</b>	14608
Population (1000h)	239,4	242,1	1844,1	2325,7	<b>470,0</b>	2795,7
Densité (h/km <sup>2</sup> )	103	305	248	220	<b>117</b>	191
PIB en SPA (M€)	3178	4760	36503	44441	<b>2168</b>	46610
PIB/h en SPA (€)	13275	19659	19794	19109	<b>4614</b>	16672
PIB/h UE25 = 100	61,1	90,4	91,0	87,9	<b>21,2</b>	76,7

Sources: EUROSTAT (RUP) et PNUD (Cap Vert)

Le Cap Vert, qui subit davantage que les autres archipels macaronésiens un certain nombre de handicaps structurels (double insularité, pénurie d'eau, faible superficie des terres cultivables etc...), doit donc surmonter les mêmes problèmes. L'expérience de ses voisins doit logiquement lui être utile. Il aurait donc tout avantage à faire converger son effort de développement avec le leur, afin de transformer une communauté de problèmes en communauté d'opportunités.

### **Bilan de la coopération**

Au cours de la période de programmation 2000-2006, le Cap Vert n'a pu participer qu'à un petit nombre d'opération de coopération :

<sup>10</sup> Période 1995-2001 : Açores 3.9%, Madère 5.0%, Canaries 4.8% (UE à 25 : 2.6%).

- le programme INTERREG III-B a reçu une participation FEDER de 136 millions d'€ pour un nombre total de 212 projets
- le Cap Vert a été de loin le pays le plus étroitement associé à ce programme, avec un total de 41 projets sur 57 ayant fait l'objet d'une coopération avec un pays tiers (le pays qui vient derrière est le Maroc avec seulement 10 projets). Le secteur le plus concerné a été l'environnement : 30 projets touchant l'aménagement du territoire, la formation professionnelle et les universités. Mais les montants réellement engagés sont symboliques et n'ont pas toujours pu être débloqués faute de capacité de financement du côté capverdien.
- la coopération bilatérale entre le Cap Vert et les Canaries a porté sur un montant total de 3 millions d'€ sur la période 1995-2005, avec 49 projets qui ont notamment bénéficié aux municipalités capverdiennes et ont surtout concerné des actions sociales (total de la coopération canarienne 50 millions d'€ sur 10 ans pour 659 projets).
- D'après un document canarien<sup>11</sup>, le potentiel de coopération est important dans les secteurs du tourisme, des énergies renouvelables et de la désalinisation des eaux. Ont également été cités l'accès à l'eau potable, les systèmes locaux de santé, les communications maritimes et aériennes, la coopération universitaire. Du côté canarien, on est aussi intéressé par la coopération en matière de justice et de sécurité, notamment pour le contrôle des frontières maritimes et des flux migratoires.

Il n'est pas nécessaire de souligner qu'une forte amplification de cette coopération est souhaitée de part et d'autre. Elle est possible si on parvient à surmonter divers obstacles administratifs.

### **Un mode de gestion plus favorable qu'en 2000-2006**

Depuis la création de l'initiative INTERREG, la coopération transfrontalière et transnationale avec les pays tiers fonctionne, mais en rencontrant des difficultés considérables (initiative PHARE-CBC avec les pays d'Europe centrale à partir de 1994, d'INTERREG-TACIS avec la Russie depuis l'adhésion de la Finlande en 1995. Avec MEDA (Espagne Maroc de part et d'autre du détroit de Gibraltar), il n'y a pas eu de programme conjoint.

Dans la préparation de la nouvelle période de programmation 2007-2013, ces problèmes ont été abondamment discutés et **plusieurs mesures nouvelles sont prévues dans les nouveaux règlements, pour éviter ou au moins réduire les difficultés éprouvées depuis 1994** et des encouragements à cette coopération ont été inclus dans les documents de stratégie de la Commission et les *action plans* déjà réalisés pour la politique de voisinage.

**En ce qui concerne les RUP et le Cap Vert, le schéma esquissé est dans le cadre du plan d'action pour le « grand voisinage » qui contient :**

- des mesures de politique commerciale et douanière, vue du point de vue des RUP, afin de les intégrer dans leur environnement régional. En ce qui concerne les RUP atlantiques, il s'agit de la CEDEAO et de son associé la Mauritanie. À

---

<sup>11</sup> L'avenir de la coopération entre la Macaronésie (Canaries, Madère, Açores) et les pays ACP de son environnement, Potentiels et défis (mai 2006). Le titre révèle une vision limitative de la Macaronésie aux trois RUP, le Cap Vert en étant exclu par son appartenance au groupe ACP.

cet effet, dans le cadre de la préparation des APE, des groupes techniques ont été établis (marchés régionaux, règles techniques et sanitaires, services et investissements) ;

- une association de certains pays ACP aux programmes de coopération initiés par les fonds structurels. Dans ce cadre, il y aurait un programme transfrontalier Canaries-Maroc et un programme transnational entre les 3 RUP atlantiques d'une part et le Cap Vert, le Sénégal et la Mauritanie d'autre part.

**Du point de vue budgétaire, le « grand voisinage » ne dispose pas de ressources propres et doit puiser dans :**

- des dotations FED, qui peuvent financer la coopération RUP-ACP. Dans l'Atlantique, il s'agit d'une possibilité offerte au Cap Vert, mais aussi au Sénégal et à la Mauritanie, en raison de leur proximité avec les Canaries. Cette proposition ne va pas dans le sens d'une coopération privilégiée entre les archipels de la Macaronésie, les deux pays partenaires de l'Afrique continentale n'ayant pas d'intérêt pour une coopération focalisée sur les problèmes d'insularité ;
- un apport du FEDER : l'article 22§3 du nouveau règlement FEDER<sup>12</sup> (sur le point d'être adopté) prévoit la possibilité pour le Fonds régional de financer des opérations de coopération au-delà des limites de l'Union européenne, dans la limite de 10% du montant des programmes, au titre du nouvel objectif de « coopération territoriale », à condition que les actions bénéficient aux régions de l'UE. C'est potentiellement une importante source de financement, mais elle dépend des régions de l'UE, qui doivent trouver de bonnes raisons pour accepter de partager avec leurs voisines. Du côté du pays tiers bénéficiaire, il faudrait s'adapter aux procédures en vigueur pour la gestion des fonds structurels et dégager des cofinancements (en principe 25% de l'investissement).

### **Options**

Deux possibilités s'offrent pour le Cap Vert :

- la coopération passive, qui consiste à attendre les propositions des autres îles en faisant son possible pour s'adapter au cadre qui aura été défini par ailleurs. Compte tenu des innovations introduites par la Commission, cette approche donnera davantage de résultats que la coopération symbolique de la période antérieure. Mais elle se limitera à des opérations ponctuelles, en fonction des besoins des RUP et en concurrence avec le Sénégal et la Mauritanie dans le cadre du « grand voisinage » ;
- la coopération active par une approche volontariste consistant à rechercher systématiquement la coopération en demandant à participer au plus grand nombre de projets des RUP intéressant le Cap Vert, ou correspondant à des besoins bilatéraux des Canaries et du Cap Vert (les Canaries étant à la fois l'archipel le plus peuplé et le plus proche du Cap Vert). Cette approche pourrait déboucher sur une forme de « co-développement » entre les 4 archipels, si le Cap Vert était systématiquement associé à toutes les actions conjointes des trois RUP.

---

<sup>12</sup> COM (2004) 495 final du 14 juillet 2004.

Dans le deuxième cas, il s'agirait de l'affirmation explicite d'une priorité donnée à la coopération macaronésienne, qui divergerait de l'approche actuellement retenue par la Commission, dans laquelle le Cap Vert se trouve placé sur le même plan que le Sénégal et la Mauritanie, autres pays ACP éligibles au « grand voisinage ». C'est une question à débattre entre le Cap Vert avec les trois RUP, qui doit faire l'objet d'un accord à faire prendre en compte ultérieurement par la Commission.

### **Stratégie**

**Les RUP atlantiques ont défini des stratégies de développement basées sur un diagnostic assez proches de celui fait pour le Cap Vert.** Celui-ci partage leurs problèmes (handicap de l'insularité globale, isolement des îles entre elles, coût de l'énergie, pénurie d'eau). Celui-ci peut donc aussi s'inspirer des solutions adoptées par les RUP et les mettre en œuvre en coopération avec ces régions.

Afin d'élargir le champ de la coopération par rapport aux opérations limitées qui ont été menées au cours de la période 2000-2006, l'identification des opportunités peut s'effectuer par une confrontation des documents :

- d'une part, la **programmation des RUP atlantiques** (programmes objectif n°1 pour les trois régions Açores, Madère et Canaries et programme INTERREG III-B) à actualiser par une analyse des programmes 2007-2013 ;
- d'autre part, **les programmes existant pour le Cap Vert**, notamment le document de stratégie de coopération 2002-2007 et ce qui est en préparation pour le 10<sup>ème</sup> FED.

### **Contenu**

Les **problèmes des régions ultrapériphériques sont bien identifiés**, et sont en grande partie ceux du Cap Vert, bien qu'il ne soit pas couvert par l'article 299 du traité d'Amsterdam, qui prévoit pour les RUP des possibilités de gestion appropriée.

En outre, la communication de la Commission de mai 2004<sup>13</sup> définit des perspectives d'évolution des RUP et notamment la mise en place d'un *programme spécifique à la compensation des contraintes* qui recevrait une dotation, supplémentaire par rapport aux programmes de convergence de l'ordre de 35€/h/an). Les mesures prévues cadrent en grande partie avec la stratégie de développement retenue par le Cap Vert (soutien à la compétitivité des entreprises, diversification économique, amélioration de la protection contre les risques naturels et préservation de la biodiversité) et certaines d'entre elles auront un impact sur l'archipel, par exemple en cas de réduction du déficit d'accessibilité et des surcoûts liés aux conditions particulières du climat.

En attendant les nouveaux programmes (mais ceux de l'objectif n°1 2007-2013 ne devraient pas tarder à être disponibles), **on pourrait se baser sur les programmes actuels pour identifier des opérations intéressantes pour le Cap Vert.**

Il serait plus intéressant encore de reprendre le programme INTERREG III-B des RUP atlantiques (dont l'autorité de gestion est la communauté autonome des Canaries), car il a sélectionné des actions de coopération entre les trois régions. Compte tenu de la communauté de problèmes, on peut estimer que le Cap Vert trouverait des avantages à participer à un assez grand nombre de ces actions, si elles sont poursuivies ce qui sera probablement le cas :

---

<sup>13</sup> Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM(2004)343 final du 26 mai 2004

- aménagement du territoire, développement rural et urbain ;
- développement des transports et des communications, société de l'information ;
- promotion de la coopération économique et institutionnelle ;
- Valorisation et gestion soutenable des ressources naturelles et culturelles.

### **Calendrier**

La préparation des programmes structurels est déjà bien avancée, car le point de départ pour l'éligibilité des dépenses est le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Les Espagnols et les Portugais ont maintenant une longue expérience et vont en partie continuer les opérations déjà inscrites dans les programmes 2000-2006. La mise au point du volet de coopération transnationale (continuation du programme INTERREG III-B), qui intéresse en premier lieu le Cap Vert devrait prendre un peu plus de temps, si on se réfère à l'expérience de 2000-2006, ce programme n'ayant été adopté qu'en décembre 2001.

**Il est donc tout à fait important de ne pas attendre que ces programmes soient établis pour se concerter avec ceux qui les préparent au niveau national (Madrid et Lisbonne), mais aussi régional, compte tenu de l'autonomie dont bénéficient les Canaries, Madère et les Açores.**

**Il est donc à recommander de prendre contact avec les services compétents le plus vite possible** afin d'amorcer la discussion sur la base de documents non encore finalisés. Ce point est très important concernant la partie FEDER à dépenser hors de l'UE (donc au Cap Vert, éventuellement en Mauritanie et au Sénégal), dont l'utilisation dépend en grande partie des priorités des autorités espagnoles et portugaises et qui doit explicitement bénéficier à leurs régions.

### **33. PARTICIPATION À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LIBERTÉ, SÉCURITÉ, JUSTICE (LSJ)**

Les difficultés de toute nature rencontrées par l'Afrique subsaharienne alimentent des courants migratoires d'une ampleur croissante:

- les pays de départ se multiplient avec la dégradation des conditions politiques et économiques dans de nombreux pays (Sierra Leone, Liberia, Congo-Kinshasa), qui incitent une population de plus en plus nombreuse à émigrer ;
- les opportunités de migration à l'intérieur de l'ensemble ouest-africain (des pays du Sahel vers les pays du golfe de Guinée) se sont restreintes par suite de l'insécurité politique (notamment par la perte du débouché de la Côte d'Ivoire), ce qui conduit les foyers traditionnels d'émigration (Mauritanie, Mali, Sénégal), qui avaient plusieurs destinations à se polariser sur l'Europe ;
- le développement des réseaux de transport alimente des flux de plus en plus importants (baisse des prix du transport aérien, construction de nouveaux axes de transport, facilités accrues de traversée du Sahara) ;
- avec la fermeture des frontières terrestres (comme c'est le cas entre les Etats-Unis et le Mexique), la pression migratoire se reporte sur les frontières maritimes qui sont plus faciles à franchir, d'abord en Méditerranée, puis dans l'Atlantique.

Du fait de sa difficulté, comme tous les archipels à contrôler ses frontières maritimes et de sa proximité relative avec les Canaries, porte d'entrée de l'espace Schengen, le Cap Vert est devenu un pays attractif pour l'immigration clandestine. D'après une estimation d'un délégué du Parlement européen, 80000 migrants potentiels seraient en attente de

départ au Sénégal et en Mauritanie. Ils sont de plus en plus nombreux à atteindre l'archipel, à y trouver un emploi temporaire pour rassembler les sommes nécessaires (de l'ordre de 1500€) pour payer un passeur qui les fera entrer clandestinement aux Canaries à partir du Cap Vert. Au demeurant, avec un niveau de vie double de celui des pays africains voisins, le Cap Vert est un pays de plus en plus attractif pour les migrants, en dépit d'une population active encore en forte croissance et d'un niveau de chômage élevé.

Les médias<sup>14</sup> ont longuement décrit les tribulations des groupes de migrants africains et la conclusion parfois tragique de voyages sur des barques surchargées, exposées à tous les aléas d'une longue traversée.

Cette situation est une source de préoccupation, aussi bien pour les autorités capverdiennes que pour l'Union européenne, mise en alerte par les arrivées croissantes de migrants sur les côtes canariennes (9000 depuis janvier 2006). Les autorités espagnoles ont nommé un ambassadeur spécial pour mettre au point un "*plan Afrique*" couvrant les pays de départ de l'ouest africain et le Cap Vert, en vue de négocier des accords de réadmission des immigrants illégaux<sup>15</sup>.

En outre, l'existence de réseaux d'immigration clandestine peut entraîner le développement d'autres activités illicites, pour lesquelles le Cap Vert serait un espace attractif, en raison de sa position géopolitique au contact de trois continents et des moyens de contrôle encore réduits de son administration. Il est aussi évident qu'une politique de gestion des frontières maritimes mobiliserait des moyens importants dont le Cap Vert est actuellement dépourvu.

L'immigration clandestine n'est que l'aspect le plus voyant d'un problème plus vaste de développement d'une politique de sécurité et de justice efficace. Dans ce contexte, l'Union européenne a besoin de se rapprocher des pays qui l'entourent au sud et à l'est.

À ce titre, le Cap Vert représente un maillon important dans la construction d'une relation de coopération de l'UE avec ses périphéries. Sa participation est nécessaire pour sécuriser les frontières maritimes des Canaries (et donc pour obturer une brèche ouverte dans l'espace Schengen). La qualité de sa gouvernance en fait un partenaire plus fiable que d'autres dans la mise au point d'actions communes avec la politique européenne de Liberté, sécurité justice.

### **Options**

L'association du Cap Vert à la politique LJS est à étudier selon deux options à explorer, sans qu'il soit encore possible de savoir à quel point l'une ou l'autre seraient praticables :

- la **coopération à la carte** (coopération aux frontières extérieures, lutte contre l'immigration clandestine, la criminalité organisée ou le terrorisme), par exemple sur le modèle de ce qui est proposé aux pays éligibles à la politique de voisinage ;
- la **participation** via l'adoption possible par le Cap Vert, dans son propre intérêt ou pour se rapprocher de l'UE d'éléments internes de la politique LJS, dont la phase ultime pourrait être une adhésion à l'espace Schengen, dans des conditions comparables à celles dont bénéficie aujourd'hui l'Islande. Dans cette

---

<sup>14</sup> La presse capverdienne (*A semana*), espagnole (*El Pais*) et française (*Le Monde* du 13 juin 2006).

<sup>15</sup> *Le Monde* du 25 mai 2006.

hypothèse le Cap Vert devra renoncer à la libre circulation avec les pays de la CEDEAO (ce qui pose le problème plus global de **l'évolution possible ou souhaitable des relations Cap Vert-CEDEAO**, et pour le moins de la fin du régime de libre circulation entre le Cap Vert et ses partenaires ouest-africains).

Quelle que soit l'option retenue, il ne s'agit pas seulement d'un choix pour le Cap Vert, mais aussi pour l'UE, qui dépend d'un accord conjoint où seront définies les conditions d'une coopération.

### **Stratégie**

Au cours de la mission effectuée à Praia, il n'a pas été possible de clarifier le niveau de participation possible à une politique européenne qui s'est beaucoup diversifiée au cours des dernières années. Les responsables capverdiens sont déjà impliqués dans plusieurs actions de coopération (sous groupe de Dublin sur les questions de drogue, gestion des flux migratoires) et bénéficient de sessions de formation dans les États membres de l'UE, mais une vision globale de cette politique reste à prendre en compte.

Afin de déterminer  **dans quelle mesure le Cap Vert souhaite et peut coopérer avec elle ou y participer**, il est nécessaire de faire assez vite un *screening* de l'application possible de cette politique dans l'archipel, en s'assurant les services d'une équipe spécialisée.

Le *screening* est une procédure utilisée avec les pays candidats au début des négociations d'adhésion pour évaluer la distance qui reste à franchir à une administration nationale pour appliquer la législation communautaire dans un certain domaine (voir le chapitre 24 de la négociation qui concerne Liberté, Sécurité, Justice).

Sur la base du *screening* (sous forme d'une étude qui serait à réaliser sur financement européen), les autorités capverdiennes pourraient prendre position en concertation avec la Commission, sur le format à retenir pour leur pays.

En effet, l'adoption éventuelle d'éléments de cette politique doit pouvoir se baser sur des analyses précises :

- **ce qui est utile** à l'une ou l'autre partie et même aux deux (sur certains aspects, il y a un intérêt évident à agir conjointement, ce qui facilitera beaucoup l'intégration du Cap Vert dans le dispositif européen) ;
- **ce qui est faisable** en termes de capacité administrative et de moyens budgétaires : cette politique est coûteuse et assez exigeante en ressources humaines (un personnel en nombre assez important et souvent très qualifié).

### **Contenu**

Il est à définir dans les termes de référence du *screening*.

Si on se réfère au programme de La Haye (voir la communication de la Commission<sup>16</sup> et ses dix priorités), la liste est déjà longue :

- respect et protection active des droits fondamentaux et de la citoyenneté ;
- lutte contre le terrorisme ;
- espace d'asile commun ;
- gestion des migrations ;

---

<sup>16</sup> COM (2005) 0184 final du 10 mai 2005.

- intégration des immigrés ;
- frontières intérieures, frontières extérieures, visas ;
- protection de la vie privée et de la sécurité ;
- lutte contre la criminalité organisée ;
- justice civile et pénale ;
- partage des responsabilités et solidarité.

Il en découle une série de mesures concrètes à développer :

- orientations générales : respect et protection active des droits fondamentaux, participation à la stratégie européenne en matière de drogues ;
- renforcer la liberté : développer la citoyenneté de l'Union, appliquer la politique commune dans le domaine de l'asile, de l'immigration et du contrôle des frontières, mise en œuvre des procédures d'admission concernant l'immigration légale, intégration des ressortissants des pays tiers, lutte contre l'immigration clandestine, coopération avec les pays tiers, gestion des frontières, biométrie, systèmes d'information et politique des visas ;
- renforcer la sécurité : partage de l'information entre services répressifs et autorités judiciaires, participation à la lutte anti-terroriste, prévention et lutte contre la criminalité organisée, coopération policière et douanière, participation aux dispositifs de gestion des crises ;
- renforcer la justice : instauration d'un climat de confiance et accroissement de la confiance mutuelle, coopération judiciaire en matière pénale, renforcement de l'efficacité de la justice ; amélioration de la reconnaissance mutuelle et de l'accès effectif à la justice en matière civile, participation à l'ordre juridique international.

**En référence aux plans d'action établis pour la politique de voisinage dans ce domaine,** la coopération pourrait porter sur les priorités suivantes :

- une gestion efficace des flux migratoires, la prévention et lutte contre la migration illégale vers et à travers le Cap Vert ;
- le renforcement de la gestion des frontières ;
- la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée (y compris le trafic des migrants et la traite des êtres humains ;
- la lutte contre le trafic de drogue ;
- la lutte contre le blanchiment de l'argent et les autres formes de criminalité économique et financière ;
- la coopération judiciaire et policière.

Le Cap Vert étant déjà engagé dans une coopération avec plusieurs États membres (Portugal, Espagne, France) et avec les États-Unis sur quelques uns des thèmes ci-dessus, il serait aussi utile de faire une première évaluation des résultats de cette coopération et d'en tirer des enseignements pour l'avenir, dans le cadre d'un groupe de coordination capverdien rassemblant tous les services concernés.

Ce groupe aurait également pour tâche de tirer les enseignements de l'opération de screening et de proposer des orientations aux autorités politiques sur la suite à lui donner.

### **Calendrier**

À définir en fonction des résultats du *screening*. Il serait cependant utile d'avancer assez vite pour que la décision de nouveau partenariat comprenne un chapitre assez détaillé concernant cette politique.

### **34. LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)**

La négociation des accords de partenariat économique fait partie des obligations acceptées par l'UE européenne et le groupe ACP vis-à-vis de l'OMC, avec une date butoir à la fin de 2007, où prendra fin le système de préférences dont a bénéficié le groupe ACP sur le marché européen. Le désarmement douanier doit s'effectuer sur une période de 12 ans, de 2008 à 2020.

Les règles de l'OMC (article XXIV du GATT) n'autorisant des exceptions au régime de de préférences généralisées (SPG) qu'entre des zones de libre échange ou des unions douanières, le Cap Vert a été inclus dans une négociation coordonnée par la CEDEAO, qui doit aboutir à un APE pour l'ensemble ouest africain.

Le régime des échanges en vigueur au Cap Vert a été simplifié depuis 2004 par l'introduction d'un nouveau cadre douanier. Le niveau de tarification douanière est encore sensiblement au-dessus des moyennes internationales, mais il n'y pas beaucoup de barrières non tarifaires. 90% de la consommation étant importée et les achats en provenance de l'UE représentant en moyenne les  $\frac{3}{4}$  du total et près du  $\frac{1}{3}$  du PIB, l'enjeu de la négociation des APE est très important pour l'archipel.

L'étude d'impact<sup>17</sup> a mis en évidence deux éléments de sensibilité négative :

- un manque à gagner suite à la réduction des taxes douanières,
- une perte de protection pour les productions locales.

Le manque à gagner affecte potentiellement 20.4% des recettes courantes de l'État en 2005, (16% seulement si on se limite aux importations de l'UE). Le désarmement douanier touchera essentiellement les produits manufacturés, puisque les importations alimentaires (la moitié du total) ne sont pas taxées.

Bien qu'il s'agisse d'une perte importante de recettes dans un contexte budgétaire difficile (le Cap Vert s'est engagé à maîtriser strictement son déficit budgétaire et y est jusqu'à présent parvenu), l'étude d'impact estime que des ressources alternatives seront générées par la croissance de l'économie et des échanges et l'augmentation de l'efficacité du système de perception. En agissant par étapes et en conservant des droits sur les marchandises qui produisent les taxes les plus importantes, l'étude conclut qu'un désarmement douanier est gérable à moyen terme.

La perte de protection pour les productions locales mériterait une analyse plus approfondie. Le Cap Vert importe presque tout ce qu'il consomme (notamment une grande partie de son alimentation à droit de douane nul), la concurrence est déjà là, du moins dans les parties de l'archipel desservies par un réseau de transports modernes. L'agriculture étant déjà dans une situation fragile, on doit s'interroger sur sa capacité à se défendre en se spécialisant. D'après l'étude d'impact, c'est ce que souhaite le

---

<sup>17</sup> Relatorio preliminar da 1ª componente, Lisboa maio 2006.

ministère de l'Agriculture, qui a fixé comme objectif un doublement de la production horticole, de 10000 à 20000 tonnes, ce qui assurerait l'autosuffisance de l'archipel. Car le marché agro-alimentaire sera plus concurrentiel, mais il est aussi en expansion du fait de la croissance de la demande alimentaire (augmentation de la population, urbanisation, développement du tourisme). Ce point essentiel reste à éclaircir en fonction des résultats définitifs de l'étude.

La sensibilité positive serait issue de :

- la réduction du coût des biens importés, avantageuse pour les ménages comme pour les entreprises ;
- l'incitation qui en résultera pour les investisseurs étrangers à venir au Cap Vert, notamment dans le secteur du tourisme et des transports ;
- l'ouverture de nouveaux marchés en Afrique continentale (mais les échanges du Cap Vert avec la CEDEA sont très faibles : autour de 2% des importations, moins de 1% des exportations).

L'économie capverdienne compte en bénéficier en accentuant sa spécialisation dans le secteur des services (tourisme, transit portuaire et aéroportuaire) par un apport important d'investissements étrangers. Les personnes interrogées ont exprimé leur confiance dans les capacités d'une économie ouverte à capter des activités nouvelles, grâce à la bonne gouvernance et à l'élévation des qualifications de la main d'œuvre capverdienne.

### Options

Deux options ont été mises sur la table, qui s'appliquent à tous les ACP et sont compatibles avec les règles OMC :

- en l'absence d'APE, s'appliquera le système des préférences généralisées (SPG), qui mettra fin, sauf pour les PMA (pays moins avancés) aux préférences ACP (donc entraînera un accès moins favorable au marché de l'UE pour les exportations, mais permettra aux ACP de maintenir leurs protections à l'importation, soit pour des raisons budgétaires (revenus tirés des droits de douane), soit pour protéger les producteurs locaux ;
- la conclusion d'un APE permettra au Cap Vert comme aux autres ACP de gérer leurs relations commerciales dans le cadre d'une zone de libre échange avec l'Union européenne. L'accès au marché européen leur sera maintenu, mais au prix d'un désarmement de leurs protections, car les concessions devront être réciproques.

L'étude d'impact ne donne pas d'éléments suffisants pour apprécier la faisabilité d'une évolution sans APE. N'étant pas un grand exportateur, il est possible que le Cap Vert puisse maintenir ses positions dans le cadre d'un système SPG. Comme cela a été indiqué plus haut, la CEDEAO ne représente pas (ou pas encore) un marché suffisamment important et un tarif douanier commun peut apporter des contraintes inutiles au Cap Vert.

En revanche, les effets d'un APE ont été bien analysés. D'après l'étude, ils sont gérables à moyen terme, notamment son aspect le plus critique, la perte de recettes fiscales qui semble compensable sur la durée. Mais l'APE n'apporte pas d'avantages tangibles, aussi longtemps que la CEDEAO ne représente pas un débouché d'une taille appréciable pour l'économie capverdienne.

Contrairement à ses partenaires, la République du Cap Vert et l'UE ont intérêt à développer leur coopération dans des secteurs où d'autres pays de la CEDEAO ne sont pas intéressés ou pas en mesure de participer, ce qui relativise le problème de l'APE.

### **Calendrier**

Compte tenu de la date butoir de la fin de 2007, une option est à choisir avant la fin de 2006, afin d'avoir le temps nécessaires pour mener, s'il y a lieu, une négociation séparée. Sortir du cadre de la CEDEAO comporte également une dimension politique qui doit être évaluée avec précision.