

Les enjeux de la révision de l'Accord de partenariat de Cotonou

L'Accord de Cotonou, valable pour vingt ans, peut être révisé tous les cinq ans afin de l'adapter aux évolutions des réalités et des besoins. Les négociations sur cette première révision ont été ouvertes officiellement lors du Conseil des ministres ACP-UE qui s'est tenu à Gaborone (Botswana) en mai 2004, et doivent être menées à terme dans les premiers mois de 2005. La coopération économique et commerciale est exclue de ce processus de révision, puisqu'il existe des procédures spécifiques dans ce domaine. Les questions à traiter ne manquent pas cependant.

L'Accord de partenariat de Cotonou a une forte dimension politique. Certaines des propositions de révision de l'accord faites par l'UE cherchent à adapter cette dimension politique aux relations extérieures actuelles et aux nouveaux challenges en matière de sécurité. L'UE pense, par exemple, que l'on pourrait enrichir les dispositions politiques de l'Accord de Cotonou en y incluant des références à la Cour pénale internationale et à la lutte contre le terrorisme.

Un point plus controversé est la proposition de l'UE qui consiste à allonger la liste des « éléments essentiels » du partenariat en ajoutant une référence à la prolifération des armes de destruction massive. Le non-respect de ce principe pourrait conduire à la suspension de l'aide de l'UE, aux termes de l'article 96 de l'accord. Les pays ACP ont déjà fait part de leur vive opposition à cette proposition, et avancé notamment qu'il ne s'agissait nullement d'un élément essentiel du développement et de la lutte contre la pauvreté.

Une autre question épineuse est celle de la procédure de consultation conduisant à l'application éventuelle de l'article 96 sur la suspension de l'aide de l'UE. Le groupe ACP souhaite vivement que l'on fasse un meilleur usage du « dialogue politique » pour aplanir les différends et les tensions au sein du partenariat de Cotonou. Il a proposé une nouvelle formulation qui soumettrait l'ouverture d'une procédure de consultation à une décision commune ACP-UE. L'UE est fermement opposée à ce principe de codécision.

Améliorer la gestion

Le processus de révision offre également aux deux parties la possibilité d'améliorer la gestion quotidienne de la coopération ACP-UE et des ressources concernées.

Ainsi, il semble qu'il existe un consensus sur la nécessité d'orienter davantage la fonction de l'Ordonnateur National (ON) vers la coordination et moins vers des tâches purement administratives et procédurales. Les plaintes et les critiques sur les procédures et leurs effets négatifs sur l'efficacité de l'octroi de l'aide sont toujours légion. Des modifications prometteuses sont cependant en préparation ; elles prévoient notamment la possibilité pour les organisations régionales et leurs membres d'avoir accès aux fonds des FED.

Bien que des progrès considérables aient été réalisés dans de nombreux pays pour intégrer les acteurs non-étatiques (ANE) à la coopération ACP-UE, la mise en œuvre pratique de cette participation se heurte à un certain nombre d'obstacles. La princi-

pale pomme de discorde sera sans doute « l'accès direct » aux ressources des FED. Cette proposition est cependant particulièrement sensible du point de vue politique et n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés techniques.

Certains ajustements ont pour but d'intégrer à cet accord divers « éléments manquants ». Par exemple, les deux parties ont tout à gagner d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources des FED (au niveau national et régional) dans des circonstances particulières, telles que les situations d'urgence apparues à la suite de catastrophes naturelles.

Une autre « omission » de l'Accord de Cotonou, pouvant être corrigée lors de la révision actuelle, porte sur le rôle revenant aux collectivités locales dans la coopération ACP-UE. Alors que l'Accord de Cotonou détaille abondamment les modalités de participation des acteurs non étatiques, il reste très vague sur le rôle spécifique des collectivités locales ainsi que sur les possibilités de participation et de soutien financier des acteurs du développement. La correction de ce déséquilibre renforcerait la cohérence générale de l'accord au niveau des acteurs du partenariat et contribuerait également à créer les conditions nécessaires à l'intégration, qui n'a que trop tardé, des collectivités locales à la coopération ACP-UE.

Pour en savoir plus

La révision de l'accord de partenariat de Cotonou. Les pays ACP sont-ils de nouveau condamnés à perdre ?, groupe de travail « Cotonou » de CONCORD
www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfFR&id=674
Infokit Cotonou www.ecdpm.org

La coopération ACP-CE dans la pratique

Faits et histoires

Cette page de la lettre d'information sera consacrée à des faits concrets et à des histoires courtes portant sur quatre éléments de la coopération ACP-CE : l'argent, la politique, les programmes et l'Europe.

Que deviennent les fonds ACP-CE ?



Le Parlement européen va créer un comité spécial sur les perspectives financières. Ce comité sera chargé de définir les priorités politiques du Parlement européen pour les budgets à venir de l'UE, de proposer

une structure pour les perspectives financières futures qui soit en accord avec ces priorités, de faire une estimation des ressources financières de l'UE pour la période 2007-2013 et de proposer une répartition indicative des ressources entre les différentes lignes budgétaires et au sein de chaque ligne. Ce nouveau comité sera un point de référence important pour tous ceux qui militent en faveur de l'adoption par l'UE d'une politique extérieure beaucoup plus ambitieuse et davantage orientée vers le développement.

L'Union africaine (UA) a décidé de renforcer sa présence militaire dans la région du Darfour, au Soudan, agitée par des troubles, et de faire passer ses troupes de moins de 400 à plus de 3 000 hommes. La mission de l'UA au Soudan coûtera 220 millions de dollars par an, soit cinq fois le budget de l'opération menée actuellement par l'UA dans la région. Grâce à des contributions supplémentaires de ses États membres, l'Union européenne prendra en charge plus de la moitié du coût de cette force de maintien de la paix déployée par l'UA.

Quelles innovations dans les programmes ?

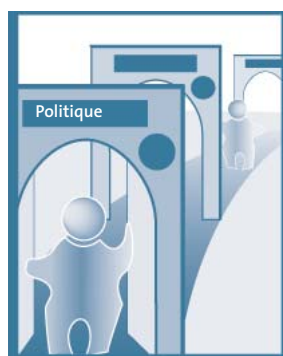
La Commission a proposé de réserver une enveloppe de 25 milliards d'euros pour les pays ACP dans les budgets de l'UE pour la période 2007-2013. Les États membres de l'UE doivent encore approuver cette proposition assortie d'estimations basées sur les clés de répartition budgétaire de la Communauté. Le groupe ACP pourrait utiliser la révision de l'accord de partenariat de Cotonou actuellement en cours (voir l'éditorial) pour faire entendre sa voix dans ces négociations de première importance sur les perspectives financières de l'UE. Celle-ci fixera le montant de l'enveloppe globale pour les cinq années à venir en mars 2005, date à laquelle les négociations doivent être menées à terme.

La Commission européenne n'a pas encore pris de décision sur la suite à donner aux conclusions des révisions à mi-parcours menées par les pays ACP. Cette décision est attendue avant la fin de l'année. Pour les pays dont la révision à mi-parcours recommande de modifier la stratégie adoptée ou les montants alloués, voire les deux, il faudra ajouter des appendices aux documents de stratégie par pays, afin de spécifier les changements à apporter.

Où va l'Europe ?

L'UE a passé les cinq dernières années à préparer la formulation d'une politique de sécurité commune. En décembre 2003, le Conseil européen s'est mis d'accord sur une stratégie européenne de sécurité qui plaide en faveur de l'engagement préventif et d'un véritable multilatéralisme. Une nouvelle étude, demandée par l'UE, présente les modalités de mise en œuvre par l'Europe de cette stratégie commune. Ce rapport se concentre sur les conflits régionaux et les États défaillants, qui sont souvent une source de nouvelles menaces mondiales telles que le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et le crime organisé. Il incite l'Europe à renforcer son aptitude à participer de manière active à la sécurité mondiale, notamment en utilisant ses forces militaires d'une manière différente.

Rapport de doctrine sur la sécurité humaine
http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/o40915CapBar.pdf



Qu'est-ce qui se passe dans l'arène politique ?

Le 17 octobre, les ministres de la justice de l'UE ont évoqué la possibilité de créer hors des frontières de l'UE (par exemple en Afrique du Nord) des centres d'accueil de réfugiés et de migrants

souhaitant entrer dans l'UE, afin de lutter contre l'immigration clandestine. La France et le nouveau gouvernement socialiste espagnol se sont fermement opposés à cette idée, lancée par l'Allemagne et l'Italie et soutenue par le Royaume-Uni. En juin 2003, le Conseil de l'UE avait rejeté une proposition de durcissement des politiques européennes en matière d'asile et d'immigration, qui prévoyait notamment une réduction de l'aide accordée aux pays en développement se montrant peu coopératifs.

L'Union africaine symbolise la volonté des africains de penser leur futur ensemble

Entretien avec M. Saïd Djinnit

Commissaire pour la Paix et la Sécurité de l'Union africaine

La Commission de l'Union africaine (CUA), dirigée par M. Konaré, ancien président du Mali, entend jouer pleinement son rôle de moteur de l'Union africaine (UA) en s'attaquant aux grands défis du continent. Mais pourra-t-elle réussir ce pari ? InfoCotonou a soumis cette question à M. Saïd Djinnit, qui occupe le poste clef de Commissaire pour la paix et la sécurité.

Beaucoup de gens, surtout en Europe, se demandent en quoi l'UA est différente de son prédécesseur, l'Organisation d'Unité africaine (OUA), dont l'efficacité a souvent été mise en doute.

SD : Je vois quatre différences fondamentales. D'abord, le contexte a changé. La création de l'UA est d'abord le résultat de dynamiques en Afrique (notamment l'exigence de démocratie) mais aussi de pressions externes (liées aux changements dans le monde). Deuxièmement, l'action et la crédibilité de l'OUA - en dehors de la lutte pour la décolonisation - ont été inhibées par l'absence d'une assise auprès des populations, qui se reconnaissaient dans l'idéal panafricain mais pas forcément dans les structures de l'OUA --perçues comme un 'club de chefs d'Etats'. Aujourd'hui, l'UA s'est dotée d'un Parlement panafricain, s'ouvre à la société civile et donne une place fondamentale à la femme (comme vecteur de transformation démocratique). Troisième différence : la capacité d'être un véritable acteur dans le domaine de la paix et de la sécurité. Au nom du principe de la 'non-interférence', l'OUA ne pouvait agir sur les conflits tragiques qui ont secoué le continent. La consécration du principe de la 'non-indifférence' par l'Acte Constitutif de l'Union et la mise en place rapide d'un Conseil de paix et de sécurité permettent désormais à l'UA d'intervenir en cas de conflit (comme au Burundi, au Darfur ou en Côte d'Ivoire). Finalement, il ne faut pas oublier que la nouvelle Commission est un organe élu (plutôt qu'un Secrétariat) avec un mandat clair et un souci d'encourager et

de canaliser les nombreuses forces positives de changement sur le continent.

La Commission a élaboré un Plan Stratégique ambitieux pour 2004-2007, avec une forte composante de transformation institutionnelle. Quels sont, selon vous, les points forts de ce plan ?

SD : Mon adhésion à ce programme est fondée sur le fait que l'Union cherche à avoir un impact direct et réel sur les défis majeurs du continent et sur les conditions de vie des gens. Le Plan définit trois priorités stratégiques. D'abord, le renforcement des capacités d'intervention rapide en matière de paix et de sécurité. Ensuite, le développement par les africains de valeurs communes de gouvernance. A cet égard, l'Union africaine constitue un interface incontournable pour gérer, d'une part, les exigences de bonne gouvernance imposées par la modernité, et d'autre part, les aspirations et préoccupations des populations africaines en ce qui concerne la gouvernance de nos sociétés. L'Union a déjà réalisé des progrès dans ce domaine, en condamnant systématiquement les coups d'Etat ou en prônant le principe de la limite des mandats. Cette nouvelle vision sur la gouvernance est également reflétée dans le NEPAD. Il ne faudrait pas isoler le NEPAD de l'UA, car les processus sont intimement liés. Le NEPAD constitue en quelque sorte l'âme de l'Union, tandis que l'UA est le 'corps' qui devrait abriter le programme du NEPAD --sans pour autant l'étouffer dans des structures bureaucratiques. Le troisième objectif est l'intégration continentale. Là, je constate que les peuples africains sont souvent en avance des Etats dans l'expression de leur volonté de se rencontrer et de collaborer au-delà des frontières. La réalisation de ce programme dépendra en grande partie de notre capacité à mettre en place une Commission fonctionnelle et efficace.

La Commission a-t-elle les moyens de ses ambitions ? Comment voyez-vous sa relation avec les Etats membres ?



Saïd Djinnit

Photo : L'Union de l'Afrique

SD : Il est clair que le principe de la souveraineté nationale occupe encore une place dominante dans les esprits en Afrique. L'évolution vers un système de gouvernance collective prendra du temps et exigera de la Commission une capacité à promouvoir la pratique des « responsabilités partagées », particulièrement dans les domaines où les Etats se sont rendus compte que leur seule action au niveau national n'a plus beaucoup de sens (par exemple, le commerce extérieur, la lutte contre le SIDA, la protection de l'environnement). Dans ce contexte, le droit d'initiative dont dispose désormais la Commission est un atout majeur, car il devrait permettre d'impulser de nouvelles formes de gouvernance collective, de mobiliser les institutions et capacités du continent et de forger des alliances pour le changement avec le Parlement panafricain, la Cour de justice, le Conseil économique, social et culturel ou la société civile en général.

Comment les programmes de l'UA seront-ils financés ?

Nous avons fait suffisamment de bruit pour que les Etats -réalisent l'importance de faire des sacrifices supplémentaires. Comme 'acte de foi' par rapport à l'Union et à ses objectifs,

il faudrait au moins assurer un doublement du budget actuel. En outre, l'Union devra être créative et chercher de nouvelles ressources extra-budgétaires sur le continent (par exemple sous forme de taxes). A cela s'ajoute l'appui des partenaires, qui expriment un intérêt grandissant à soutenir l'émergence d'une Union forte et crédible. Toutefois, en matière de budget, je suis de ceux qui pensent que l'UA doit être 'volontariste' dans la recherche de fonds, mais sans perdre de vue sa capacité d'absorption et de mise en oeuvre de programmes.

Comment voyez-vous les relations entre l'UA et son partenaire 'naturel', l'Union européenne ?

Il s'agit d'une relation de grande importance. Le défi pour les années à venir est double, à mes yeux. D'une part, il faudra ré-actualiser le partenariat en essayant de mieux gérer les intérêts communs et les potentialités de coopération. D'autre part, il faudrait donner plus de cohérence aux politiques de coopération menées par l'Europe, qui s'articulent maintenant dans trois cadres peu connectés

à savoir l'Accord de Cotonou pour les pays ACP, la coopération MEDA et l'accord spécial avec l'Afrique du Sud. L'UA symbolise la volonté des africains de penser leur futur ensemble, à l'échelle continentale. La politique globale de l'UE envers l'Afrique devrait suivre cette logique en assurant une plus grande cohésion dans ses rapports avec l'Afrique en tant qu'entité continentale solidaire.

Site web : www.african-union.org

INITIATIVES

Une conférence intitulée « L'Europe et le Sud : une nouvelle ère. La coopération européenne au développement : vers une nouvelle politique et de nouveaux engagements » s'est tenue à La Haye les 27 et 28 septembre derniers. Les participants étaient des parlementaires européens et des représentants d'associations de la société civile européenne, ainsi que des délégués des pays en développement. Cette conférence était organisée sous les auspices de l'EADI (Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement) de la SID (Société internationale pour le développement), dans le cadre du projet « La coopération européenne au développement à l'horizon 2010 ». http://www.edc2010.net/detail_page.phtml?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=EDC2010&page=thehague2004

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE s'est réunie à La Haye du 20 au 25 novembre. L'ordre du jour portait notamment sur la crise au Darfour et sur la région des Caraïbes après les ouragans. Un atelier sur le renforcement des capacités des parlements ACP a été organisé juste avant l'ouverture de cette rencontre, le 20 novembre. http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm et http://www.acpsec.org/InternalSheet.aspx?ArticleFileName=2004/APPbureau_fr.html&sessLang=1 et http://www.acpsec.org/InternalSheet.aspx?ArticleFileName=2004/appcommission_fr.html&sessLang=1

Organisé sous la houlette du Comité économique et social, le 7^e séminaire régional des milieux économiques et sociaux ACP-UE a eu lieu dans la ville de Suva, à Fidji, du 18 au 20 octobre. Les participants ont évoqué diverses questions particulièrement importantes à l'ordre du jour de la coopération ACP-UE, et notamment le suivi des accords de partenariat économique (APE), l'intégration régionale par la promotion du commerce durable, le rôle des femmes et la promotion du développement durable dans le Pacifique.

http://www.esc.eu.int/press/index_fr.asp

Forum de discussion en ligne sur la participation de la société civile ACP à l'Accord de partenariat de Cotonou.

<http://www.acpsec.org/ExternalSheet.aspx?ArticleFileName=http://www.acp.int/forum/index.htm&sessLang=1>

À LIRE

Document de travail des services de la Commission européenne intitulé Exécution de la communication de la Commission sur le rôle de l'UE en favorisant les droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers.

http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=191607 et http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm

La politique étrangère et de sécurité commune de l'Europe et la politique européenne de coopération au développement, discours de Koos Richelle, directeur d'EuropeAid : http://www.eadi.org/pubs/pdf/richelle_cds.pdf

Guide pratique des procédures contractuelles financées par le 9^e Fonds européen de développement (FED) :

http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion/index_fr.htm

Le Poverty Manual publié par l'Institut de la Banque mondiale expose des questions liées à la pauvreté. Il aborde notamment la notion de

pauvreté et de bien-être, la mesure de la pauvreté, les seuils de pauvreté, les méthodes de mesure des inégalités, les facteurs de pauvreté et les politiques de lutte contre la pauvreté. Pour de plus amples informations, consultez :

<http://www.worldbank.org/wbi/povertyanalysis/languagepages/French.html>

Aide aux pays peu performants : une analyse critique des questions et des débats en cours :

http://www.odi.org.uk/publications/poorly_performing_countries/Aid_to_PPCs.pdf

Parlements et développement. La cerise sur le gâteau ? L'enjeu des capacités parlementaires dans la coopération ACP-CE. ECDPM

EnBref N° 9. www.ecdpm.org

Pour tous commentaires ou suggestions, veuillez vous adresser à Jean Bossuyt, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).
Courrier : InfoCotonou@ecdpm.org

InfoCotonou s'intéresse aux débats, aux activités et aux manifestations liées à la mise en œuvre de l'Accord de partenariat de Cotonou, signé entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne. Les acteurs ACP-CE sont invités à faire partager leurs points de vue, leurs rapports et autres sources documentaires sur la coopération ACP-CE. L'ECDPM est une organisation non partisane dont l'objectif est de faciliter la coopération internationale entre les pays ACP et la CE. Les informations publiées peuvent être reproduites sans autorisation préalable, à condition cependant que la source soit mentionnée.

Pour le soutien qu'ils apportent à InfoCotonou l'ECDPM remercie : les ministères des Affaires étrangères de Suède, de Finlande et des Pays-Bas, la Direction générale de la Coopération au développement en Belgique, l'Agence suisse pour la coopération et le développement et l'Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento au Portugal.

Centre européen de gestion des politiques de développement
Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht Pays-Bas

Tél +31 (0)43 350 29 00 Fax +31 (0)43 350 29 02
InfoCotonou@ecdpm.org www.ecdpm.org

ISSN 1571-750X