

LA RÉVISION DE L'ACCORD DE COTONOU

Perte d'influence des ACP sur leur développement ?

1. Révision de l'Accord: quelques principes menacés ?

Signé le 23 juin 2000, ratifié par les Etats signataires jusqu'en 2003, l'Accord de Cotonou est un accord de partenariat entre l'Union Européenne et les 77 Etats Afrique Caraïbes Pacifique pour une durée de 20 ans. Il repose sur trois piliers en étroite relation: le dialogue politique, les relations commerciales et la coopération au développement. Il prolonge les politiques menées depuis 1958 entre les deux partenaires, notamment sous les Accords de Lomé et préside à la mise en œuvre du Fonds européen de développement (FED).

Pour certains, l'Accord est considéré comme un modèle pour la coopération au développement : il prône l'égalité des partenaires, appropriation des stratégies de développement (par les bénéficiaires de l'aide), et reconnaît l'importance voire la nécessité de la participation, du dialogue et des obligations mutuelles, différenciation et régionalisation. Le cœur de ce partenariat (et l'objectif central) est la réduction et éventuellement l'éradication de la pauvreté tout en contribuant au développement durable, politique initiée par les Nations Unies et reprise par l'Union européenne. En principe, les ACP déterminent eux-mêmes le contenu de leur politique de développement. Les gouvernements ne sont plus les principaux acteurs : dialogue, programmation, suivi sont ouverts à d'autres (société civile, gouvernements locaux, ..). Enfin, l'Accord prévoit que la co-opération variera en fonction du niveau de développement du pays, de ses besoins et de ses performances, cette dernière clause n'étant pas perçue par tous comme une avancée.

L'Accord de Cotonou prévoit un dispositif de révision tous les 5 ans. Depuis avril 2004, les négociations entamées se sont accélérées, et au regard des propositions, pourraient déboucher sur des modifications majeures. Ces négociations prendront fin au plus tard en février 2005. Les enjeux de ces négociations et les propositions déjà sur la table montrent qu'il est primordial que gouvernements, responsables politiques et parlementaires ainsi que société civile des pays signataires se saisissent et s'impliquent dans ce processus.

Enfin, après révision et compte tenu de la portée des modifications, l'Accord de Cotonou ne devrait-il pas à nouveau être ratifié par les Parlements nationaux et le Parlement européen ?

2. Dans quel contexte s'inscrit cette révision ?

La révision actuelle n'est pas une obligation contractuelle. On peut donc s'interroger sur la pertinence d'entamer une première révision en 2004 avant qu'une analyse et une évaluation des résultats de la coopération mise en œuvre par l'Accord n'aient été réalisées. La dernière ratification et la mise en œuvre subséquente ne datent en effet que de 2003.

Pour comprendre le contexte dans lequel la révision de l'Accord s'inscrit, le document présente ci-dessous un certain nombre de changements et réformes en cours au cœur des institutions européennes. Chacun de ces changements, pris isolément comme une pièce d'un puzzle, pourrait ne pas poser de problèmes majeurs pour la coopération au développement. Combinés avec la révision de l'Accord de Cotonou, ils permettent d'identifier une tendance globale allant vers un affaiblissement, voire une intégration de l'aide dans une orientation strictement commerciale et dans les politiques nouvelles de sécurité jugées prioritaires. En recoupant et en liant les éléments résumés ci-dessous, la vision globale que donne l'Union est celle d'un partenaire qui revient en arrière sur des engagements pourtant jugés comme des avancées et revoit le contenu des mots « appropriation », « participation » et « partenariat ».

La revue à mi-parcours des Programmes Indicatifs Nationaux, prévue tous les deux ans et demi dans l'Accord, se déroule depuis mars 2004 pour la plupart des ACP. Dans le guide produit par la Commission à cet effet¹, elle y stipule que l'exercice est conjoint, et ouvre des discussions approfondies à la fois sur les stratégies nationales de coopération signées conjointement et sur leur mise en exécution. La performance (politique, économique, financière) des ACP y est évaluée, ce qui permet d'appliquer la nouvelle politique de

¹ European Commission, Guidelines for 2004 Mid-Term Reviews under the ACP-EP Partnership Agreement, Final draft, October 2003

« programmation glissante » en fonction des résultats de l'évaluation, c'est à dire une révision à la hausse ou à la baisse des ressources par pays (allocations).

Quelles sont les véritables intentions de l'Union européenne en évaluant des programmes qui viennent à peine de commencer ?

Des études récentes montrent que pour la génération actuelle des programmations (Documents de Stratégie par Pays) les principes d'appropriation, de participation, de dialogue et de partenariat au niveau national n'ont pas été appliqués comme l'Accord le prévoit. De surcroît, les secteurs de concentration (prioritaires) indiqués dans ces programmes soulèvent la question de l'indépendance des ACP tant ces choix correspondent aux indications conditionnelles des instruments que sont les Plans de Réduction Stratégique de la Pauvreté et les Plans d'Ajustements Structurels macro-économiques. Réviser l'Accord alors même que cette Revue à mi-parcours n'est pas terminée n'est-il pas prématuré ?

L'influence de l'élargissement de l'Union à 10 nouveaux Etats membres aura certainement un impact sur les relations ACP-UE, car ces nouveaux membres ont des expériences dans le développement très différentes et ont peu ou pas travaillé avec des régions comme celle de l'Afrique ou de l'Amérique Latine. Cela peut enrichir la coopération de nouvelles approches ; la réduction de la pauvreté, mise en avant par l'actuelle Commission européenne comme objectif global, est encore peu reprise par ces pays dans leurs objectifs d'aide au développement.

Quelle sera la politique étrangère de ces nouveaux Etats face à une Union qui cherche à lier aide et politique de sécurité ? L'aide ne risque-t-elle pas de devenir un instrument de diplomatie européenne ? Autant de questions qui devraient être prises en compte lors de la révision des aspects politiques de l'Accord.

La Constitution de l'Union Européenne propose une nouvelle architecture institutionnelle pour la prochaine Commission, avec un Ministre des Affaires Etrangères, vice-président de la Commission, et un nouveau Service Extérieur Conjoint ; cette nouvelle structure « externe » (Joint External Service) pour les relations extérieures dont ni le rôle ni les modalités de fonctionnement ne sont explicités, aura certainement des conséquences pour les partenaires extérieurs de l'Union comme les ACP. Le nouveau portefeuille du Commissaire au développement n'est pas encore défini.

La nouvelle architecture, non encore définie, pourra conduire à une instrumentalisation politique de l'aide, celle-ci ayant alors un impact sur le contenu et le volume de l'aide au développement, notamment celle consacrée aux pays les plus pauvres (Pays les Moins Avancés) ou jugés moins performants. Autant de questions sans réponse à l'heure actuelle, mais dont les enjeux sont majeurs pour la coopération au développement européenne.

La budgétisation du FED et les nouvelles perspectives financières sont deux processus intimement liés. La Commission européenne propose d'intégrer le Fond Européen de Développement (FED) dans le budget général de l'Union². Cette initiative en soi peut paraître positive, dans le but avoué d'harmoniser et de simplifier administrativement les services de la Commission. Mais compte tenu des réalités politiques exposées ci-dessus, la budgétisation du FED comporte le risque de voir les fonds « détournés » vers d'autres politiques jugées plus prioritaires. Des « garanties » ont été demandées à plusieurs reprises par la société civile, l'Assemblée Paritaire ACP/UE et le Parlement européen, qui a donné néanmoins son accord, sous réserve de conditions comme celle d'une étude d'impact de la budgétisation pour les ACP.

Par ailleurs, simultanément, la Commission propose de rationaliser ses instruments financiers en réduisant le nombre. Mais rationaliser des outils financiers n'est pas un but en soi : dans ce contexte de révision générale, cette opération ne risque-t-elle pas d'accroître la pression sur des Etats évalués sur base de leur capacité d'absorption des fonds ? Cette intégration du FED aura aussi un impact direct sur le niveau des contributions des Etats membres. Certains s'y opposent, d'autres y sont favorables. Cela s'inscrit dans le cadre des discussions actuelles sur le prochain budget de l'Union (perspectives financières pour 2007-2013), alors même que l'Union cherche à relancer sa croissance économique et sa politique étrangère commune. N'est-il pas hautement risqué et prématuré, une fois de plus, de revoir l'Accord de Cotonou alors que ces questions institutionnelles et financières ne sont pas encore réglées ?

² « Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE" (COM(2003)590 »

3. Quel menu à la table des négociations de la révision de Cotonou ?

Depuis avril 2004, plusieurs réunions se sont succédées entre le groupe ACP et la délégation mandatée de la Commission Européenne par les Etats Membres. Des groupes techniques ont été constitués, et les propositions ont été présentées, notamment par le biais des experts respectifs. Il est à noter que les Etats membres ne participent pas ou peu à ces discussions, même en tant qu'observateurs. Les sessions plénières permettent une vue plus globale des avancées des négociations.

Le processus est guidé par trois motivations: *“a) concrétiser certains engagements ou initiatives politiques récentes prises par l'Union, notamment en matière de sécurité internationale b) améliorer – où cela est nécessaire – les modalités de mise en oeuvre de l'aide (...) et c) œuvrer à l'harmonisation des procédures et modes de faire qui régissent les relations entre l'Union et les pays tiers en développement.”*

Bien qu'il soit affirmé que *« l'ambition de l'Union n'est certainement pas de remettre en cause les acquis fondamentaux de Cotonou et sa spécificité »* ...il est spécifié que *« les instruments de coopération ont besoin d'être revus et quelques points politiques et de sécurité nouveaux doivent être posés »*.

La position du groupe ACP est que les propositions de l'Union européenne touchent aux fondements mêmes de l'Accord.

Le principal objectif de la révision avancé par l'Union est **« d'améliorer la mise en oeuvre de l'accord de partenariat, avec une attention particulière sur la coopération financière »**. Cependant, d'autres aspects primordiaux ont été mis en lumière, comme celui de donner un pouvoir discrétionnaire supplémentaire à la Commission et un soutien supplémentaire aux initiatives globales.

Dans ses propositions, la Commission inscrit également comme une possibilité la budgétisation du FED, tout en gardant ouverte l'option d'un 10ème FED, car elle ne dispose pas encore de l'accord du Conseil à ce sujet. La Commission travaillera donc les deux options parallèlement pour ce qui est des préparations financières.

L'Union a mandaté la Commission Européenne pour négocier sur les grands thèmes repris ci-après.

A - LE VOLET “POLITIQUE” : QUEL DIALOGUE POUR QUELS OBJECTIFS ?

L'objectif ici est d'assurer une cohérence avec les engagements politiques de l'Union Européenne dans la lutte contre le terrorisme (Conclusions de la Présidence espagnole à Séville, 21-22 juin 2002), la lutte contre la prolifération des Armes de Destruction Massives (ADM) (Conclusions du Conseil du 17 Novembre 2003) et l'appui à la Cour Pénale Internationale (Conclusions de la Présidence grecque de Thessalonique, 19-20 Juin 2003).

Pour l'Union, il y a nécessité d'inclure dans ses accords de coopération des clauses spécifiques sur cette lutte contre le terrorisme. Il est donc demandé aux ACP de coopérer à travers un système d'échanges d'information, d'échanges de vues sur les méthodes et les moyens à mettre en oeuvre ensemble. Les Etats ACP doivent réaffirmer avec force l'importance de cette **lutte contre le terrorisme**, dans le respect des conventions internationales et de leurs législations respectives ainsi que dans le cadre strict des clauses internationales comme les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Enfin, ils doivent accepter de coopérer dans la prévention et la pénalisation des actes terroristes. Les Etats ACP réaffirment que tous sont évidemment contre le terrorisme.

Néanmoins, sur la question des Armes de Destruction Massive (ADM), les positions divergent. Il est demandé aux Etats ACP de considérer la prolifération des Armes de Destruction Massive (ADM), ainsi que leur livraison et distribution, comme une des plus sérieuses menaces à la stabilité et la sécurité internationale. Le groupe ACP est en désaccord sur l'introduction de cette question comme élément essentiel de l'Accord, car cette nouvelle conditionnalité déguisée signifie que l'aide pourrait notamment être suspendue en cas de coopération jugée insuffisante ou insatisfaisante par l'Union.

Le groupe ACP a exprimé un sentiment d'un certain "unilatéralisme européen" dans l'ensemble du processus politique, ce qui leur semble en contradiction avec l'esprit et la lettre de l'accord de Cotonou³. Les ACP pour leur part proposent que le « groupe ACP » en tant que tel soit pris en compte comme acteur dans le dialogue politique (art.8, art. 96/97 de l'Accord). Les Etats ACP demandent également une réaffirmation de la participation de l'Assemblée Parlementaire Paritaire dans le dialogue politique sur les éléments essentiels.

L'Union Européenne propose par ailleurs d'introduire dans le préambule de l'Accord une référence spécifique aux **Objectifs du Millénaire** (ODM). Elle ne précise cependant pas comment elle compte mobiliser l'aide à ce propos et en mesurer l'impact. Cette référence paraîtra cependant vide de sens si les Etats membres et la Commission échouent à améliorer la qualité et la quantité de leur aide au développement.

L'intégration de nouveaux éléments dans l'Accord de Cotonou ne peut se faire qu'à travers un dialogue politique qui respecte pleinement les approches des partenaires et doit éviter d'introduire toute nouvelle forme de conditionnalité : ce sont les attentes et besoins des populations qui doivent primer.

B – UNE REDEFINITION DES ROLES

Dans plusieurs propositions avancées dans le cadre de la révision de l'Accord, l'Union indique qu'il est nécessaire de redéfinir les responsabilités de l'Ordonnateur National, de la Commission et de ses Délégations.

Une des propositions est que dans certaines circonstances (non explicitées), le Chef de Délégation reprenne les prérogatives de l'Ordonnateur National. Bien que l'Union rappelle qu'il ne s'agit pas de s'attaquer aux principes d'appropriation et de participation, il est clair que la **Commission entend travailler hors du cadre de l'Ordonnateur National (ON) ou de l'Ordonnateur Régional (OR)**, en introduisant une distinction entre responsabilités politiques et stratégiques. Il n'est pas indiqué clairement comment cela va fonctionner en pratique. Mais dans tous les cas, la décision semble revenir à l'exécutif européen (Commission) et échapper au politique (Etats membres). Cette nouvelle approche de l'ON est encore plus claire lorsqu'on intègre l'autre élément nouveau des Initiatives globales, pour lesquelles la Commission décidera seule de l'affectation des fonds.

L'Union propose par ailleurs de **déléguer certaines fonctions d'exécution aux Ministères techniques** ou à "**d'autres corps publics**", sur base d'une évaluation des capacités et de la « bonne gouvernance » des seuls Ministères. La question est de savoir si cela est supposé renforcer les capacités gouvernementales (et comment la Commission entend s'y prendre avec des processus comme la décentralisation) ou si cela va entraîner la création de nouvelles structures parallèles indépendantes. Il faut ici rappeler que le processus de déconcentration en cours renforce par ailleurs la position du Chef de Délégation sur un certain nombre de questions, et qu'inscrire ce rôle pivot dans le marbre de l'Accord nuit à la souplesse qu'exige l'appropriation de leur développement – par les Etats ACP tant dans les processus de décision que d'application. Car la déconcentration est aussi le processus par lequel les procédures « harmonisées » du siège s'appliquent de manière cohérente dans tous les pays.

Redéfinir les rôles ne limite-t-il pas la possibilité pour les Etats ACP de définir dans la programmation leur politique de développement ? Et ne s'agit-il pas de restreindre leur autonomie de mise en oeuvre ? Appropriation et participation doivent présider à toute décision en la matière, intégrant également consultation et points de vue de la société civile.

C – LE VOLET FINANCIER : PLUS DE FLEXIBILITE DANS L'ALLOCATION DES RESSOURCES

Pour certains pays ACP, la mise à disposition effective des fonds alloués semble poser des difficultés. Certaines enveloppes nationales « B » ont été fortement ponctionnées pour des crises humanitaires ou des pertes de rémunérations à l'exportation. L'Union Européenne s'est elle-même engagée à de nouvelles initiatives internationales et souhaite être capable de répondre de manière plus souple aux besoins des ACP.

Elle suggère donc la création d'une enveloppe suffisante pour des "**initiatives globales** » et insiste pour ajuster les enveloppes « nationales, régionales et intra-ACP », y compris en dehors du cadre des revues à

³ « Concernant le terrorisme, les armes de destruction massive (ADM), et la cour pénale internationale, les trois concernant la paix, la sécurité et la stabilité, qui est la priorité de l'Union européenne, et qui doit se refléter dans ses relations avec l'ensemble des ses partenaires extérieurs. » (Réunion Groupe ACP/UE, 14 juin 2004.

mi et fin de parcours. Ces initiatives globales couvrent en réalité un problème interne de décaissements rapides des fonds. Par exemple, l'Initiative pour l'Eau lancée par la Commission sur base d'une réserve du FED d'1 milliard d'euros (soit 10% du 9^{ème} FED) qui devait être dépensée après la revue à mi-parcours.

Mais alors que celle-ci est encore en cours, l'Initiative a été lancée et la Commission a obtenu l'accord du Conseil des Ministres Conjoint ACP/EU pour une première dépense de 250 millions (prévue à la signature de Cotonou) et ce sans consultation suffisante des autres partenaires de l'Accord, ce qui met à mal les principes de l'accord de Cotonou et la relation de partenariat égal annoncé.

Cela demande notamment pour l'Union européenne une révision et éventuellement à terme une suppression du système des enveloppes « B ». Les propositions sont d'inclure l'aide d'urgence dans l'instrument financier correspondant (dans ce cas, si le Fed est budgétisé, l'art. 72 serait maintenu en l'état) et le système FLEX (remplaçant du fond STABEX) pourrait être fusionné avec les enveloppes nationales « A » « pour permettre aux ACP de les utiliser effectivement ». Pour le groupe ACP la question reste ouverte, les modalités n'ayant pas été détaillées par la Commission.

La Commission intègre également dans la révision de l'Accord (modification de l'art.58) la demande de ponctionner de manière transitoire et anticipative le FED pour financer la finalisation de son processus interne de réforme administrative qu'est la déconcentration.

Un chapitre des propositions de l'Union porte spécifiquement sur la **gestion financière des situations de crise ou de conflits armés**. Il s'agit notamment et de manière non exhaustive, – dans les situations de crises, de conflit ou de post-conflit – de pouvoir disposer de ressources provenant des enveloppes nationales pour contribuer directement à la résolution de ces crises. Les négociations reformulent certaines dispositions. Certaines dispositions de l'Accord seraient reformulées de manière à permettre à la délégation d'utiliser ces fonds sans accord préalable de l'ordonnateur national pour autant que le Conseil de l'UE l'autorise et que la partie ACP ait été informée. Mais les modalités, une fois de plus, ne sont pas détaillées. L'élément clé est de savoir QUI prend la décision (l'Union ou l'Etat ACP) et surtout à travers quelles procédures ?

Sur tous ces aspects, les Etats ACP ont demandé un certain nombre de clarifications auxquelles la Commission devra répondre de manière détaillée.

E – LE SOUTIEN AUX ACTEURS NON ETATIQUES

De l'avis de l'Union européenne, on a enregistré quelques succès - en matière d'intégration des ANE dans la programmation et la mise en oeuvre de l'Accord de Cotonou. L'Union désire continuer à promouvoir cette implication. Pour ce faire, elle propose un accès direct aux ressources du FED, directement par la Délégation, sans passer par l'Ordonnateur National ACP. Sur ce point, la partie ACP prend note des propositions et souligne la nécessité de veiller à ce que l'Ordonnateur National approuve en dernier ressort, les fonds mis à disposition des ANE. Elle estime par ailleurs que l'UE et les ACP devraient harmoniser leur interprétation des ANE et définir clairement ce qu'ils entendent par autorités locales. Une nouvelle distinction est établie par la Commission entre le secteur non lucratif – seul à même de disposer de ces fonds directs - et le secteur privé commercial, celui-ci ayant pourtant été intégré dans l'Accord dans la catégorie des ANE. Par ailleurs, aucune indication précise n'est apportée quant aux modalités d'une consultation en profondeur et des discussions sur les revues à mi-parcours et encore moins sur la révision globale, dans lesquelles les ANE devaient être impliqués. Cela est un nouveau signal inquiétant : les discussions sur la révision de l'Accord se font sans aucune implication de ces acteurs, désignés comme partenaires dans l'Accord.

La révision de l'Accord de Cotonou ne pourrait elle pas être l'occasion d'une évaluation et révision en profondeur des mécanismes de financement et de participation des ANE du Sud comme du Nord à la formulation et la mise en oeuvre de ses politiques ?

FAIT A BRUXELLES, JUILLET 2004

Cette position est celle du Groupe de Travail Cotonou de CONCORD. Elle n'engage pas la responsabilité de CONCORD dans son ensemble ou d'autres membres ou groupes de travail de CONCORD