

Regards croisés européens sur l'Accord de Cotonou

Olivier Consolo, olivier.consolo@concordeurope.org
Ingrid Kersjes, ingrid.kersjes@minbuza.nl

CADRE DE COOPÉRATION INNOVANT ou **texte vidé de ses principes, l'Accord de Cotonou divisé. Pour Olivier Consolo, directeur de Concord, l'accord sensé moderniser les relations entre l'UE et les ACP n'a pas tenu ses promesses. De son côté, Ingrid Kersjes, du ministère néerlandais des Affaires étrangères, croit dans un accord promoteur de développement.**

► Olivier Consolo est directeur de Concord, Confédération européenne des ONG de Développement et d'Urgence dont les membres représentent plus de 1600 ONG. Concord mène réflexions et actions politiques et dialogue régulièrement avec les institutions européennes et les autres organisations de la société civile. www.concordeurope.org

► Ingrid Kersjes est *Policy Officer* au département du Développement économique durable du ministère néerlandais des Affaires étrangères.



Olivier Consolo



Ingrid Kersjes

GRAIN DE SEL : *Comment les ONG européennes ont-elles été impliquées dans la réforme de la coopération ACP-UE et quel bilan en tirez-vous? Ont-elles réussi à faire valoir leurs préoccupations?*

OLIVIER CONSOLO : La réforme de la coopération ACP-UE est un processus qui a commencé il y a dix ans et qui se poursuit encore aujourd'hui. Chaque jour nous voyons que les relations ACP-UE changent et pas toujours pour le meilleur. Dans la pratique, le dialogue politique, la programmation de l'aide et les négociations commerciales restent la prérogative des gouvernements et des décideurs européens. Les acteurs de la société civile sont pratiquement absents du dialogue politique et des décisions concernant la coopération. Nous observons, analysons, informons les parlementaires et le public. Les ONG se mobilisent de façon volontariste pour se faire entendre mais sont rarement invitées à participer aux décisions. Pour les négociations commerciales, aucun mécanisme structuré de consultation n'a été mis en place pour entendre le point de vue des sociétés civiles européennes et africaines.

GDS : *Comment les États membres de l'Union européenne ont-ils été impliqués dans la réforme de la coopération ACP-UE et quel bilan en tirez-vous? Ont-ils réussi à faire valoir leurs préoccupations?*

INGRID KERSJES : Les États membres de l'UE sont activement impliqués dans ce processus de réforme commerciale, car les relations particulières qu'ils entretiennent avec le groupe ACP sont considérées comme très importantes par la plupart d'entre eux. Cet engagement se manifeste à différents niveaux : à Bruxelles, les États membres participent activement aux différents groupes de travail où il est question des APE avec la Commission européenne. Au niveau politique, ils sont représentés dans les Conseils où les décisions sont prises à propos du

mandat pour les négociations et les derniers résultats. Aux côtés des autres États membres, les Pays-Bas insistent sur la dimension développement des APE, ils ont par exemple poussé pour que l'UE fasse son offre d'ouverture totale des marchés aux importations en provenance des ACP, créant, pour ces derniers, de nouvelles opportunités d'exportations.

Les APE peuvent être plus que des accords de libre-échange pour les seules marchandises. Potentiellement, les accords peuvent couvrir la libéralisation des services et les différentes règles liées au commerce (protection de l'investissement, transparence des marchés publics, facilitation du commerce et politique de concurrence, etc.). De telles règles peuvent aider à promouvoir le développement du secteur privé et de l'économie en général dans les pays ACP. Mais la faiblesse des capacités des pays ACP à négocier des règles adaptées à leurs situations doit être prise en compte. Aussi, du fait des compétences des États membres de l'UE dans ces domaines, a-t-on des accords « mixtes », requérant un engagement explicite des États membres. Les APE ont ici une dimension développement évidente.

L'importance que les États membres attachent aux négociations se manifeste aussi dans la tenue de réunions informelles réunissant des groupes d'États intéressés à discuter plus en détail des négociations. Cela permet des discussions plus efficaces à Bruxelles.

Les négociations actuelles sont, bien sûr, principalement menées par la Commission européenne (CE) et les Secrétariats régionaux. Les États membres ne sont pas présents, mais sont informés des résultats des négociations de façon régulière par la Commission. Il est aussi important de mentionner

que nous recevons des informations de nos ambassades dans les pays ACP. Elles nous font part de leurs opinions sur les progrès des négociations, la position des gouvernements des pays hôtes et l'engagement de la société civile dans le processus APE. De plus, nos ambassades sont engagées à faire le lien entre accords commerciaux et programmes d'aide.

Depuis un an, les États membres sont invités à joindre les *Task Forces* régionales, forums qui existent dans la plupart des régions ACP où un lien est établi entre ce qui est négocié du côté commercial et ce qui devrait être fait en conséquence en matière d'accompagnement du côté de l'aide. Bien que toutes les *Task Forces* ne soient pas (encore) opérationnelles dans toutes les régions, elles représentent une plate-forme d'échange entre les ACP, la Commission et les États membres. Elles permettent aux États

membres de prendre connaissance des besoins des ACP dans le secteur du commerce et d'aligner leurs programmes d'aide en fonction. En Afrique de l'Ouest, par exemple, les Pays-Bas ont financé un at-

elier sur un outil de planification qui puisse aider les pays de la Cedeao à faire des choix sur la voie du développement durable.

GDS : *Quels étaient pour vous à l'origine les principes fondateurs de l'Accord de Cotonou? En quoi étaient-ils différents des autres accords de coopération existant dans le monde?*

OC : L'Accord de Cotonou était supposé renforcer le dialogue politique entre les deux régions et la participation des acteurs non-étatiques. Il était aussi censé « moderniser » les relations commerciales. La différence majeure entre Cotonou et Lomé réside dans l'ap-

« LES PAYS-BAS INSISTENT SUR LA

DIMENSION DÉVELOPPEMENT DES

APE »

INGRID KERSJES

Cotonou, port de pêche © C. et B. Desjeux <http://bernard.desjeux.free.fr>

Propos d'Olivier Consolo reçus par E-Mail le 29 juin 2007. Propos d'Ingrid Kersjes reçus par E-Mail le 26 juillet 2007.

proche commerciale : le remplacement du traitement préférentiel par le principe de « réciprocité » et l'imposition de la vision européenne de libre-échange comme devant être la force motrice du développement dans les pays ACP. Les principes fondateurs d'appropriation et de cogestion de la coopération font la spécificité de l'accord mais sont affaiblis par la tendance à centraliser la gestion des programmes et le recours systématique à l'assistance technique européenne. La priorité accordée à la performance financière à court terme et l'aide budgétaire limitent les opportunités de participation des acteurs non-étatiques et des autorités locales. La mise en pratique du principe d'appropriation se limite aux cas où les priorités de la CE rencontrent celles des États ACP.

IK : Les buts de l'accord étaient de renforcer le développement économique, social et culturel dans les pays ACP, de renforcer la paix et la sécurité et de promouvoir un climat politique stable et démocratique. Sans aller plus avant dans la description des cinq piliers de l'Accord de Cotonou, l'approche adoptée pour parvenir à ces objectifs est basée sur trois ressorts : politique, commerce et développement. L'intégration de ces trois domaines rend cet accord différent de la plupart des accords de coopération existant dans le monde. Le Fonds européen de dé-

veloppement, spécifiquement, est un instrument qui n'existe que pour la région ACP.

GDS : *L'Accord de Cotonou a été signé il y a 7 ans. Il remplaçait des conventions successives depuis le début des années 70. À l'épreuve des faits, que dire aujourd'hui de ses principes ?*

OC : On constate un abandon progressif et subtil des principes de partenariat et d'appropriation tandis que le principe de participation de la société civile n'a jamais été réellement mis en œuvre de façon durable et approfondie. Le partenariat d'égal à égal perd du terrain et se voit remplacer par une approche de plus en plus descendante. Par exemple, l'UE a créé plusieurs fonds spéciaux qui sont prélevés sur le Fed et gérés par la CE indépendamment des règles formelles d'appropriation et de codécision avec les pays ACP. Les Accords de partenariat économique (APE) illustrent comment l'UE impose son interprétation de ce que doit être le développement économique. Les ACP gardent cependant une position forte dans l'attribution de l'aide dans le cadre du Fed. Mais pour combien de temps

encore? L'aide est de plus en plus conditionnée par les « nouvelles » priorités politiques de l'UE (immigration, sécurité, bonne gouvernance, etc.). Enfin, l'adoption récente par la CE et l'UE de trois stratégies pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique a contribué à affaiblir l'Accord de Cotonou. Ces stratégies unilatérales et répondant d'abord aux priorités de l'UE sont maintenant utilisées comme cadre politique pour la programmation du Fed. Ces nouvel-

les stratégies, l'apparition de nouvelles conditionnalités et les négociations des APE avec les groupes sous-régionaux remettent en cause l'esprit et le potentiel de l'Accord de Cotonou.

IK : Plus que jamais, ces principes sont valables. Traduire ces principes en actions concrètes et réaliser une approche réellement cohérente a été un formidable défi. Mais les États membres de l'UE comme les pays ACP ont fait preuve de leur détermination à donner plus de substance à un cadre de coopération spécifique et innovant. ■

« LE PRINCIPE DE PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE N'A JAMAIS ÉTÉ RÉELLEMENT MIS EN ŒUVRE DE FAÇON DURABLE ET APPROFONDIE »
OLIVIER CONSOLO