

Rapport ECDPM 13



L'Accord de partenariat de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation ?

Réflexions sur l'avenir des relations ACP-UE

Geert Laporte



EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

L'Accord de partenariat de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation ?

Réflexions sur l'avenir des relations ACP-UE

Geert Laporte

novembre 2007

Pour le soutien qu'ils apportent à l'ECDPM, nous tenons à remercier les ministères des Affaires étrangères de Belgique, de Finlande, du Luxembourg, des Pays-Bas et de Suède, Irish Aid, l'Agence suisse pour la coopération et le développement, l'Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Copyright © 2007

Laporte, G. 2007. l'Accord de partenariat de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation ? (Rapport ECDPM 13). Maastricht. www.ecdpm.org/pmr13fr

Photo: Réunion des Chefs d'Etat de la CEMAC, Bata, Guinée équatoriale

ISBN: 978-90-72908-34-6

Table des matières

Préface par Dr. Paul Engel, Directeur de l'ECDPM	v
Liste d'acronymes.....	vi
Remerciements	vii
Introduction par M. l'Ambassadeur Lingston Cumberbatch, Président du Conseil d'Administration de l'ECDPM	ix
Résumé	xix

Chapitre I: Donnons un cadre au débat..... 1

Thème central et approche du séminaire de l'ECDPM

Chapitre II: Quel est le bilan de l'Accord de partenariat de Cotonou dans ses principaux domaines d'innovation?.....7

1 Une politique saine en tant que pilier de l'APC.....	8
1.1 Contexte.....	8
1.2 Questions guides.....	9
1.3 Progrès accomplis	9
1.4 Contraintes	10
1.5 L'avenir ou les défis de la mise en oeuvre	12
2 Ouverture du partenariat aux acteurs non étatiques	14
2.1 Contexte.....	14
2.2 Questions guides.....	16
2.3 Progrès accomplis	16
2.4 Contraintes	17
2.5 L'avenir ou les défis de la mise en oeuvre	19
3 Un nouveau cadre pour les échanges commerciaux	22
3.1 Contexte.....	22
3.2 Questions guides.....	23
3.3 Progrès accomplis	24
3.4 Contraintes	24
3.5 L'avenir ou les défis de la mise en oeuvre	26
4 Rationalisation des instruments et gestion de l'aide basée sur les performances	29
4.1 Contexte.....	29
4.2 Questions guides.....	29
4.3 Progrès accomplis	30
4.4 Contraintes	32
4.5 L'avenir ou les défis de la mise en oeuvre	34
5 Quelle voie suivre?	36

Chapitre III: L'Accord de partenariat de Cotonou reste-t-il pertinent dans un monde en mutation?

Scenario 1: 39
Cotonou reste pertinent, mais un «léger réaménagement » pourrait s'avérer nécessaire pour en améliorer le fonctionnement

Scenario 2:41
Cotonou et la coopération ACP-UE ont perdu leur pertinence et n'ont aucun avenir dans un monde en mutation

Scenario 3: 43
Cotonou offre encore un certain potentiel, mais des aménagements fondamentaux s'imposent face aux réalités actuelles

Annexes: Documents de référence47

a. Les dimensions politiques: note préliminaire48
Jan Vanheukelom, James Mackie & Jean Bossuyt

b. La mise en pratique de la dimension politique 59
Wolfram Vetter

c. L'élargissement du partenariat aux acteurs non étatiques et aux collectivités locales66
Jean Bossuyt

d. Expérience de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat de Cotonou: le cas du PASOC en Mauritanie..... 72
Zakaria Ould Amar

e. Vers une redéfinition des relations commerciales ACP-EU : Les accords de partenariat économique..... 76
Sanoussi Bilal

f. Gestion et performance du FED 95
James Mackie

g. Gestion du FED : sur le terrain 104
Vibeke Rasmussen and Jason Scott

h. L'Accord de partenariat de Cotonou: un pas supplémentaire dans un monde en mutation?115
Paul Engel, Jean Bossuyt, Geert Laporte & James Mackie

Liste des participants 121

Préface

Dans un monde en rapide mutation, l'Accord de Cotonou ACP-UE (2000-2020) fait face à de grands défis.

La signature de Cotonou en 2000 a représenté un immense pas en avant pour les relations ACP-UE et les relations internationales nord-sud. Cotonou présentait un agenda ambitieux et innovateur en termes de dialogue politique, de participation des acteurs non étatiques, de commerce et développement, et de gestion de l'aide basée sur la performance. De grands progrès ont été réalisés dans plusieurs de ces domaines; dans d'autres, Cotonou a moins été à la hauteur.

Ces dernières années, des changements importants au sein de l'UE et des pays ACP sont venus quelque peu assombrir l'Accord de Cotonou et son avenir. Plusieurs facteurs illustrent le paysage ACP-UE en rapide mutation, telles les relations plus étroites entre l'UE et l'Union Africaine sous-tendues notamment par la Stratégie conjointe UE-Afrique et les accords de partenariat économique (APE) qui vont sans doute affecter mal l'unité du groupe ACP.

Après un tiers de son cycle de vie, il est temps que les ACP et l'UE évaluent, réorientent et peut-être même réinventent la Partenariat ACP-UE.

En tant que fondation indépendante, active dans le domaine des relations ACP-UE, l'ECDPM est disposé à jouer un rôle de médiateur dans ce débat. C'est ce qu'il fera dans les mois et années à venir grâce à la mobilisation de divers acteurs clef impliqués dans une recherche collective de raisonnement neuf, d'intérêt commun et de valeur ajoutée du Partenariat ACP-UE.

Je tiens à remercier tous les collègues de l'ECDPM, les institutions partenaires et les consultants associés ayant participé à l'élaboration de ce rapport. J'espère qu'il contribuera à alimenter un débat riche et constructif sur l'avenir des relations ACP-UE dans les jours qui viennent.

Dr. Paul Engel
Directeur

Liste des acronymes

AC	Aide au commerce
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
APC	Accord de partenariat de Cotonou
APE	Accord de partenariat économique
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
FED	Fonds européen de développement
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
ON	Ordonnateur national
OR	Ordonnateur régional
PASOC	Programme d'appui à la société civile et à la bonne gouvernance
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays les moins avancés
SCN	Stratégie de coopération nationale
SCR	Stratégie de coopération régionale
TSA	Tout sauf les armes
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

Remerciements

Le présent rapport ECDPM vise à stimuler un débat constructif concernant l'Accord de partenariat de Cotonou et l'orientation future des relations ACP-UE. Il se fonde sur les conclusions d'un séminaire multi acteur que le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) a organisé les 18 et 19 décembre 2006 à l'occasion de son 20^e anniversaire, de même que sur les débats en cours et les opinions indépendantes récemment exprimées au sein de l'UE et des ACP.

Le rapport est le fruit d'un effort collectif des différentes équipes de l'ECDPM, des membres de son conseil d'administration et des consultants associés, qui ont pris une part active à la préparation, au déroulement et au suivi de ce processus de réflexion. Nous tenons à remercier ici tous les auteurs de contributions, les rapporteurs des groupes de travail et les participants au séminaire de leurs précieux apports à ce processus. Nous tenons à exprimer une reconnaissance toute particulière au Ministères des Affaires étrangères néerlandais et français (Direction générale de la coopération internationale et du développement) pour leur soutien à cette initiative de l'ECDPM, et à Sabine Mertens, senior executive assistant, pour sa précieuse assistance à l'organisation du séminaire marquant le 20^e anniversaire du Centre.

Cotonou pourra-t-il résister à l'épreuve du temps ?

par M. l'Ambassadeur Lingston Cumberbatch, Président du Conseil d'Administration de l'ECDDPM (Maastricht, le 18 décembre 2006)

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Au nom du Conseil d'administration, du Directeur et du personnel de l'ECDDPM, permettez-moi de vous dire combien je suis ravi de vous voir réunis ici aujourd'hui et de vous remercier sincèrement d'être venus à Maastricht pour nous faire part de vos points de vue sur l'Accord de partenariat de Cotonou et sa place dans un monde en mutation.

Cette rencontre a été organisée pour marquer le 20ème anniversaire de l'ECDDPM. Avant de devenir le président de son Conseil d'administration, j'étais un lecteur assidu des publications du Centre et j'avais participé à bon nombre de ses séminaires utiles et hautement instructifs sur les relations ACP-UE. Son Conseil d'administration est le reflet exemplaire de ce partenariat. Il me revient d'exprimer nos sincères remerciements au gouvernement des Pays-Bas qui, par ses subsides, a offert ce Centre en cadeau aux ACP et qui nous a constamment apporté un soutien inestimable. Je tiens également à remercier les États membres de l'UE et les autres pays européens qui subventionnent le fonctionnement ou les programmes du Centre ainsi que son personnel aussi excellent que dévoué.

Je voudrais par ailleurs saluer et féliciter la Présidence finlandaise de l'UE pour l'intérêt manifesté envers les négociations des APE et pour ses apports à ce processus. Un merci tout particulier va à la France pour son soutien financier à cette initiative de l'ECDDPM.

Je pense, Mesdames et Messieurs, que l'Accord de Cotonou signé voici un peu plus de cinq ans, est l'illustration parfaite des relations qui unissent les ACP et l'Union européenne et que les deux parties l'apprécient énormément. **Mais pourra-t-il résister à l'épreuve du temps, dans un monde en évolution, dont les priorités changent ?** Est-il empreint de suffisamment de souplesse et de dynamisme pour

aider les États ACP à relever les nouveaux défis issus de leur propre réalité ?

Nous disposons à présent d'un certain recul dans la mise en œuvre des nouveaux systèmes de gestion et de fourniture de l'aide, alors que la relation d'assistance va bientôt passer de la non réciprocité à la réciprocité. En signant Cotonou, les deux parties ont souscrit à des impératifs plus stricts en matière de droits humains et de primauté du droit. La Commission a récemment introduit de nouvelles stratégies pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, sans oublier bien sûr les Accords de partenariat économique qui se négocient au plan régional.

Depuis l'année 2000, nous avons assisté à un nouvel élargissement de l'UE et à l'émergence de nouvelles orientations. Nous avons également vu de nouvelles grandes puissances économiques bousculer la donne mondiale de l'énergie et des ressources naturelles et concurrencer les pays ACP sur les marchés de l'UE. Une concurrence qui s'intensifiera forcément, à mesure que la CE appliquera les nouvelles « ambitions » de sa stratégie d'accords de libre-échange et affichera son intérêt pour les questions de « derrière la frontière ». C'est une dimension qu'on ne peut ignorer alors que les ressources minières et les sources d'énergie de l'Afrique attirent de plus en plus de prédateurs. Face à cette évolution, l'Afrique ne reste évidemment pas les bras ballants, l'Union Africaine essayant par tous les moyens d'instiller du soutien, de la cohésion et une action commune. N'oublions pas non plus cette autre nouveauté intéressante et pertinente qu'aura été le premier Sommet Afrique – Amérique du Sud récemment tenu à Abuja à la suite de diverses réunions préparatoires à Addis-Abeba, en Éthiopie et à Santiago du Chili.

Les pays des Caraïbes et du Pacifique sont manifestement des acteurs de second rang dans les relations ACP-UE ; bien qu'on nous soutienne ardemment le contraire, toutes les politiques semblent conçues pour les sortir du giron ACP. Dans sa stratégie pour les Caraïbes, par exemple, l'UE déclare que son objectif est de développer des liens entre les Caraïbes et le reste de la région, y compris l'Amérique latine et l'Amérique centrale.

Vu les nécessités et les opportunités locales, une certaine régionalisation des relations serait évidemment profitable. Il ne s'agit par pour autant d'en oublier la nature commune de la plupart des problèmes. En tant que petite économie

insulaire, vous êtes en proie aux mêmes vulnérabilités et aux mêmes contraintes lorsque vous entrez dans l'arène concurrentielle de l'économie mondiale. Et cela est vrai que vous soyez dans le Pacifique, dans les Caraïbes ou dans l'Océan indien, et que vous soyez un pays producteur de bananes compétitif comme le Cameroun ou Belize, ou un producteur de sucre à bas coût comme le Swaziland ou le Guyana : vous devez affronter les mêmes incertitudes et saisir les mêmes opportunités dans un secteur sucrier mondial en rapide évolution.

Il devient urgent de confronter nos expériences communes, de mutualiser les leçons tirées de nos diverses expériences et de répliquer les bonnes pratiques, qu'elles viennent d'Afrique, des Caraïbes ou du Pacifique. Et encore plus dans la perspective des Accords de partenariat économique. Plus nous nous rapprochons de la phase critique des négociations, plus des échanges d'information systématiques sur tous les aspects des accords finalement conclus s'avèrent nécessaires.

Quelles sont les conséquences de ce qui précède sur le partenariat ACP-CE ?

Je suis inexorablement devenu un dinosaure du partenariat ACP-UE, aussi ma vision est-elle probablement troublée car elle teinte ce partenariat de longue date de nuances très positives. Dans les années '90, bien que basé à Genève, je devais fréquemment me rendre à Bruxelles et j'ai ainsi pu voir l'amarce d'une transformation dans les relations entre plusieurs États membres de l'époque et leurs anciennes colonies d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, au profit d'une relation principalement mue par un souci d'égalité, que l'on a d'ailleurs retrouvé dans Lomé I, que beaucoup considèrent comme la plus progressiste des Conventions de Lomé.

Sont ensuite venus Lomé II, III, IV et l'Accord de Cotonou, avec des inflexions notables. L'histoire jugera. Vous aussi, peut-être, qui assistez à cette rencontre, nous direz-vous si, à votre avis, (certaines parties de) l'Accord de Cotonou ont fait avancer ou reculer les relations ACP-UE.

Nous serons unanimes, je pense, à reconnaître que l'UE est non seulement le principal pourvoyeur d'aide aux pays et aux régions ACP, mais que cette aide s'est organisée de manière structurée, continue, prévisible, dans un cadre global et sur

le long terme, dont l'épine dorsale est la notion de programmation, introduite pour la première fois voici 30 ans. Aucune autre forme d'aide internationale n'est aussi organisée, même si beaucoup ont essayé de suivre l'exemple de la programmation qui, depuis 1975, place le bénéficiaire au cœur du processus.

Cette démarche aura largement profité aux pays ACP en facilitant l'élaboration de leurs programmes de développement et la planification sur le long terme. En tant qu'ancien fonctionnaire ayant eu affaire à l'UE, j'ai beaucoup d'estime pour le processus de programmation. De nombreuses années durant, c'est lui qui a déterminé les modalités de déploiement de la majeure partie de l'aide accordée par l'UE aux pays ACP.

À une époque où les cours des produits de base étaient instables, voire à la baisse, le nouveau système STABEX mis en place par Lomé I aura profité à plus d'un pays ACP. Le système SYSMIN, instauré au titre de Lomé II, a permis à de nombreux pays de recevoir des fonds pour surmonter la difficile épreuve de la restructuration de leurs économies tributaires de l'exploitation minière.

Sur le plan commercial, les ACP ont engrangé de réels profits dans les domaines où ils bénéficient d'importantes marges de préférence tarifaire, devenant les principaux fournisseurs de l'UE dans certains secteurs. Bien que les ACP aient connu quelques années difficiles au cours de cette période, les choses auraient à maints égards été bien plus difficiles encore sans les préférences commerciales non réciproques accordées au titre des Conventions de Lomé.

Sur le plan politique, j'ai beaucoup d'estime pour l'importance accrue que le partenariat attache aux questions de bonne gouvernance, de droits humains et de primauté du droit. Au début de ma carrière, lorsque j'étais Ambassadeur à Bruxelles, le Comité des Ambassadeurs évitait de débattre des questions politiquement sensibles. Ce n'est plus le cas, mais il subsiste une certaine réticence à attaquer de front certains sujets délicats. Ces inhibitions n'ont heureusement pas cours à l'Assemblée parlementaire paritaire, dont le rôle dans le traitement de ces dossiers est essentiel.

Le dialogue politique est une des caractéristiques de longue date de cette relation et l'objet d'une saine émulation. Idem pour le processus consultatif, s'agissant en particulier des questions liées à l'article 96.

Tous les domaines que je viens d'évoquer sont en proie à de nouveaux défis, éventuellement porteurs de divisions.

Il s'agit donc de relever ces défis, mais en les remettant en perspective. L'UE représente une extraordinaire force au service du bien dans un monde miné par les conflits et l'instabilité. Ces 15 dernières années, l'UE est montée en puissance pour faire face à chaque nouvelle épreuve, qu'il s'agisse de la résolution des conflits, de la dégradation de l'environnement ou des liens entre commerce et développement. L'évolution institutionnelle et les procédures de gestion opérationnelle de l'UE n'ayant malheureusement pas toujours été à la hauteur de ses ambitions, les initiatives prises par l'UE ne reçoivent pas toujours la reconnaissance qu'elles mériteraient.

C'est particulièrement flagrant dans la sphère de la gestion des politiques de développement en lien avec la coopération ACP-UE. Et comme le nom de notre Centre vous le laisse naturellement supposer, c'est sur cette question que je souhaiterais m'attarder.

1. La relation politique

La première Convention de Lomé, qui consacrait la relation entre la Communauté européenne et les États ACP, se fondait sur l'idée d'un « partenariat entre égaux ». Elle s'inscrivait dans le fil d'une certaine théologie post-coloniale en vertu de laquelle ces nouveaux États indépendants qu'étaient les anciennes colonies étaient les « égaux » des autres membres de la communauté internationale. Cette vision était aussi le fruit de la Guerre Froide : à l'époque, la plupart des pays ACP étaient non alignés, et ceux qui suivaient une politique proche de celle du bloc soviétique se voyaient courtiser par la CE et d'autres puissances occidentales.

À l'origine, le partenariat ACP-UE se concentrait uniquement sur la coopération économique. Ni la CEE ni les pays ACP n'étaient prêts à étendre cette coopération

à des questions politiques. Cette initiative a été prise par la CE en 1985, lorsqu'elle a cherché à introduire une clause de droits humains dans la Troisième Convention de Lomé. À l'époque, les ACP ont estimé que cela était en contradiction avec les principes de souveraineté et de partenariat entre égaux.

En réalité, la Communauté avait pris une mesure politique unilatérale envers plusieurs États ACP en suspendant la coopération avec eux pour motif de violations des droits de l'homme. Or, cette mesure sortait du champ d'application de la Convention. L'introduction d'un lien entre le développement et le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit aura été une des principales caractéristiques de la Quatrième Convention de Lomé qui, dans son article 5, les érige en éléments essentiels. L'article 96 de l'Accord de Cotonou a renforcé cette clause d'éléments essentiels par la création d'un mécanisme de consultation préalable pour éviter que la Communauté ne puisse prendre des mesures unilatérales hormis dans les « cas d'urgence particulière ». La bonne gestion des affaires publiques (autrement dit, la bonne gouvernance) y est définie comme « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable » et considérée comme « un élément fondamental ». La mise en route de la procédure de suspension est néanmoins réservée aux seuls cas graves de corruption. Il n'empêche qu'un sens nouveau et plus large est donné à la notion de gouvernance.

La politique est par conséquent un des piliers du partenariat. Le dialogue politique, qui se confinait autrefois à des questions de conditionnalités politiques avec les gouvernements ACP, est aujourd'hui devenu un outil de gestion du partenariat, pour évaluer les avancées de chaque pays en matière de droits de l'homme, de principes démocratiques et de primauté du droit, chaque fois qu'on procède à l'examen de la mise en œuvre des programmes. Des représentants de la société civile peuvent aujourd'hui être associés à ce dialogue.

Il n'empêche que le dialogue entre dirigeants des ACP et de l'UE, jadis une constante, se raréfie. Les discussions et les contacts réguliers et personnels entre Chefs d'État et de gouvernement ont beaucoup contribué à resserrer les liens de la relation et au succès de la coopération. Il est rare que des ministres de l'UE

assistent aux réunions du Conseil ACP-UE. D'une part parce que les questions ACP ne les intéressent guère, d'autre part parce que les agendas et les procédures sont stériles lorsqu'il n'y a pas de question politique importante à l'ordre du jour. Ce n'est pas que les dirigeants européens s'intéressent moins à l'Afrique. J'en veux pour preuve qu'ils sont là lors des Sommets africains, asiatiques et latino-américains.

2. La relation commerciale

C'est dans le domaine du commerce que la relation ACP-UE a été la plus profondément et la plus durablement modifiée. L'Accord de Cotonou a ouvert la voie à la disparition des préférences commerciales non réciproques accordées aux pays ACP et à la négociation d'accords commerciaux (Accords de partenariat économique (APE)) entre la Communauté et différentes régions ACP. Deux des quatre protocoles relatifs aux produits de base sont arrivés à leur terme et le Protocole sur le sucre, dont les effets bénéfiques devraient s'atténuer avec la réforme de la PAC, est en cours de révision. Cotonou a également supprimé les instruments STABEX et SYSMIN, qui fournissaient pour l'un, une compensation aux pertes de revenus induites par la fluctuation des cours des produits de base, pour l'autre un appui au développement des ressources minières des pays ACP. Il appartient au processus de programmation en cours de mettre en place des dispositifs compensatoires pour les pertes de recettes sur les exportations des produits de base. FLEX, le remplaçant du STABEX s'est avéré particulièrement inapte à couvrir les besoins des pays ACP.

Les ACP n'ont pas d'avis commun quant aux possibles effets des APE, mais certains analystes pensent que les APE, qui supposent l'ouverture des marchés ACP à la concurrence des produits importés, plus concurrentiels et souvent subventionnés des entreprises européennes, se traduiront pour les producteurs locaux par une perte de leurs parts de marché au plan local et régional, et pour les gouvernements ACP par une perte de recettes d'importation dont ils ont cruellement besoin et par des ajustements aussi pénibles que nécessaires.

Malgré le scepticisme dans certains états-majors, les États ACP se sont engagés dans la négociation de ces nouveaux accords commerciaux.

Les APE doivent impérativement être au service du développement. C'était la vocation même des préférences commerciales ; les APE doivent s'inscrire dans cette lignée. L'échange de concessions commerciales ne doit pas être leur seule finalité : ils doivent être inextricablement liés à d'autres mesures en faveur du développement et s'accompagner de ressources qui aident les économies ACP à se restructurer, à surmonter les contraintes du côté de l'offre, à s'atteler aux problèmes d'ajustement et à la perte de recettes publiques consécutive au retrait des taxes sur les importations. Il faudra pour ce faire des ressources bien plus importantes que celles fournies au titre du 10ème FED.

Du côté ACP comme du côté de l'UE, il faut veiller à ce que les APE contribuent à un approfondissement de l'intégration régionale et n'étouffent pas la croissance organique. Les APE devraient en outre élargir plutôt que réduire le périmètre d'intervention de la coopération intra-ACP.

Coopération technique et financière

La Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire de plus en plus large en matière de coopération technique et financière. La conditionnalité et les pouvoirs de négociation européens se sont renforcés dès Lomé IV, et plus encore avec la révision à mi-parcours. Dans le cadre de Cotonou, les processus de programmation régionale et nationale couvrent moins de la moitié des financements du FED et le déploiement d'une part croissante des fonds s'effectue par le biais d'instruments dont la gestion est de plus en plus laissée à la discrétion de la CE et de moins en moins à celle des gouvernements et des institutions des ACP. Ceci soulève des questions fondamentales quant à la véritable nature du partenariat. L'aide communautaire est-elle censée soutenir des priorités définies localement, en fonction de besoins et d'aspirations définis localement ou est-elle censée promouvoir l'agenda politique de l'UE ? Il n'y a pas que les institutions ACP qui soient marginalisées, le Secrétariat ACP l'est tout autant. À nous de nous demander : à qui la faute ?

La CE tente d'élargir le périmètre d'intervention de son aide, pour y inclure les milieux d'affaires et d'autres acteurs non étatiques et couvrir des thèmes comme l'environnement, le développement du secteur privé, les infrastructures, le VIH/sida – pour ne citer que ceux-là – alors même que les procédures de déploie-

ment de l'aide communautaire n'ont pas évolué de manière suffisamment constructive et s'avèrent inappropriées. Entre l'affectation initiale des fonds et la signature des contrats d'exécution, il faut parfois attendre plusieurs années. Des délais particulièrement dommageables lorsqu'il s'agit de soutenir un ajustement dynamique à des processus d'ajustement structurel particulièrement « sensibles aux échéances ». Nous devons donc impérativement nous atteler à trouver de nouvelles procédures qui permettent le déploiement d'un appui sensible aux échéances dans le cadre de processus d'ajustement économique impliquant souvent des acteurs du secteur privé. On trouve des exemples innovants ici et là, dans certains programmes (comme le programme rhum dans les Caraïbes et les interventions du SYSMIN en Afrique australe), mais le processus de changement est trop lent et se mue rarement en système de nouvelles bonnes pratiques. Concilier ces nouvelles approches avec les principes établis du partenariat ne va pas non plus sans poser quelques problèmes. Pour relever tous ces défis, il ne fait aucun doute que nous allons tous devoir « hausser notre niveau de jeu ».

Lors de leur Sommet de Khartoum, les Chefs d'État et de gouvernement des ACP ont reconnu que d'immenses défis attendaient leurs pays, au rang desquels la nécessité

- de réconcilier la relation, et surtout son orientation développementale, avec les impératifs de l'intégration dans l'économie mondiale. Cette relation aura forcément des déclinaisons régionales et devra être individualisée, mais en appliquant des principes et des approches similaires ;
- de soutenir le développement de la gouvernance à tous les niveaux dans les pays ACP – pouvoir exécutif, législatif, judiciaire et société civile. À nouveau, les besoins varieront d'une région à l'autre et nécessiteront donc des approches différenciées ;
- d'inciter les pays de l'UE – ce qui constituera un défi particulier dans le cas des nouveaux États membres de l'UE – à se montrer plus ouverts face aux opportunités offertes par la diversité des pays ACP, non seulement en termes de ressources et de marchés, mais aussi de richesse humaine et culturelle.

Il est apparu aux Chefs d'État des ACP que le Secrétariat des ACP aurait un rôle important à jouer à cet égard, mais qu'il faudra considérablement le renforcer

et beaucoup de détermination pour appliquer les décisions prises à l'occasion de ce Sommet et des Sommets précédents. Une réforme des institutions ACP sera en outre nécessaire pour rationaliser leur fonctionnement et veiller à ce qu'elles puissent travailler plus efficacement face à un nombre croissant de problématiques pressantes qui ne sont pas nécessairement liées à l'aide ni au commerce. Les gouvernements ACP et UE devront pour cela marquer davantage leur engagement et apporter un soutien accru à la réforme des procédures communautaires pour que celles-ci soient à la hauteur des nouveaux défis.

Mesdames et Messieurs, comme je l'ai dit précédemment, je suis convaincu que l'Union européenne est une force au service du bien dans le monde. Nous qui venons des États membres, de la Commission, des ACP, du monde universitaire et associatif, devrions garder cela à l'esprit ces prochains jours, lorsque nous nous pencherons sur le partenariat de Cotonou pour déterminer les modalités qui permettront à la relation ACP-UE d'être un véritable partenariat et une force unie au service du bien. Il serait honteux de brader le potentiel des ACP, qui couvrent littéralement toute la planète, après que des fondations aussi solides aient été construites au cours de ces 30 dernières années.

Ambassadeur Lingston Cumberbatch
Président du Conseil d'Administration

Résumé

L'Accord de partenariat de Cotonou (APC) a été salué, au moment de sa signature en juin 2000, comme un cadre novateur de développement, adapté aux impératifs de la coopération internationale à l'aube du 21^e siècle. L'APC restera en vigueur jusqu'en 2020, mais il semble important, alors qu'il atteint le tiers de sa durée de vie, de se demander dans quelle mesure il tient ses nombreuses promesses: l'APC a-t-il réellement favorisé un développement plus poussé et de meilleure qualité dans les ACP? Est-il parvenu à accroître l'appropriation et à instaurer davantage d'égalité entre l'UE et les ACP au sein du partenariat? Quelles ont été les avancées réalisées en termes de mise en œuvre?

Des questions plus fondamentales se posent également quant à l'avenir de l'Accord de Cotonou et de la coopération de longue date entre l'UE et les ACP: autrement dit, l'APC va-t-il «survivre» et conserver sa pertinence dans un monde en rapide mutation? Quelle sera sa valeur ajoutée ?

L'ECDPM veut promouvoir un débat constructif sur ces questions de fond. Le présent rapport, largement fondé sur les travaux d'un séminaire multi acteur, comprend deux parties principales: après l'introduction, le chapitre II dresse le bilan des progrès réellement accomplis en termes de mise en œuvre de l'APC dans ses principaux domaines d'innovation, et le chapitre III propose une réévaluation de la pertinence de l'Accord à la lumière des grandes évolutions politiques affectant le contexte mondial en général, et le contexte au niveau ACP-UE en particulier.

I. Quel est le bilan de l'Accord de partenariat de Cotonou dans ses principaux domaines d'innovation?

Le passage de Lomé à Cotonou va bien au-delà d'un simple changement de nom: le nouvel accord de partenariat a voulu marquer une réelle rupture avec le passé et moderniser l'approche générale de la coopération ACP-UE. Les parties prenantes reconnaissent, de part et d'autre, le potentiel considérable de l'APC, qui met en place un cadre ambitieux et exhaustif dans lequel inscrire de nouvelles formes de relations internationales. Il faut cependant admettre que, plusieurs années après sa signature, l'Accord présente encore des lacunes importantes sur le plan de sa mise en œuvre.

(1) Une politique saine en tant que pilier de l'APC

L'accentuation de la dimension politique de l'Accord de Cotonou s'est avérée être une innovation aussi précieuse qu'opportune. De manière plus spécifique, l'APC a ouvert la voie à des relations extérieures entre l'UE et les ACP allant largement au-delà de l'aide et du commerce; il a resserré les liens entre la politique de développement de l'UE et ses autres politiques extérieures (politique étrangère, sécurité, gouvernance, migration, etc.). L'application concrète des dispositions politiques de l'APC continue toutefois de se heurter à diverses contraintes, parmi lesquelles l'érosion du dialogue informel et formel (à haut niveau) entre les ACP et l'UE, et un risque de doubles normes et d'action unilatérale au sein du partenariat.

Plusieurs propositions en vue du rétablissement d'un dialogue politique effectif et équilibré ont été envisagées:

- **Les modalités du dialogue politique entre les ACP et l'UE pourraient être affinées** (i) en veillant à ce que le dialogue se déroule sur pied d'égalité entre les partenaires, (ii) en évitant que le dialogue entre les deux groupes de pays puisse être détourné au profit d'une seule problématique (le Zimbabwe, par exemple) et (iii) en définissant la structure de dialogue la plus efficace (qui doit participer, à quel niveau et de quelle manière). Le dialogue ACP-UE à haut niveau doit être plus fréquent, sans exclure pour autant l'intensification d'un dialogue à un échelon plus technique impliquant également la société civile.
- Les pays ACP insistent fortement sur la **responsabilité mutuelle** dans le cadre du partenariat. En d'autres termes, l'UE devrait également assumer les responsabilités prises dans l'accord contractuel, et il conviendrait de trouver le moyen de lui faire rendre des comptes sur des aspects tels que la cohérence des politiques et l'efficacité de la fourniture de l'aide.
- Une **application cohérente des dispositions politiques** par l'UE renforcerait considérablement l'impact de l'APC sur la scène politique. La crédibilité des valeurs de l'UE, et de son discours sur la gouvernance et sur la démocratisation, est mise à l'épreuve par l'émergence de nouveaux donateurs non traditionnels (Chine, Inde, Brésil, Moyen-Orient, etc.).

(2) Ouverture du partenariat aux acteurs non étatiques

L'Accord de Cotonou fait de la participation des acteurs non étatiques un principe fondamental de coopération, et une multitude d'acteurs ont désormais une possi-

bilité juridique de devenir partenaires à part entière du processus de développement en intervenant à différents niveaux et à différentes étapes du partenariat ACP-UE.

Ces innovations majeures du texte de l'APC ont suscité des attentes importantes. Dans plusieurs pays ACP, une société civile très active a progressivement découvert le potentiel de la coopération ACP-UE.

Le bilan en termes de qualité de la participation reste cependant mitigé, et on est encore loin d'une généralisation adéquate, efficace et durable de la participation des acteurs non étatiques et des collectivités locales.

La mise en œuvre des dispositions de l'APC relatives aux acteurs non étatiques pourrait être favorisée par les mesures suivantes:

- Il apparaît indispensable d'**adopter une approche «gouvernance» de la participation** en lieu et place des approches instrumentales. Autrement dit, il faut reconnaître que la participation est un processus d'autonomisation et de transformation sociétale. La participation et les fonds européens doivent, dans la mesure du possible, promouvoir la collaboration avec les autorités centrales et locales, plutôt qu'exacerber la concurrence.
- Il faut **améliorer la qualité du processus participatif**. L'expérience suggère que la qualité, l'efficacité et la viabilité des programmes de soutien à la société civile dépendent largement de leur interaction positive avec les processus nationaux de réforme (décentralisation, bonne gouvernance, réforme du secteur public, par exemple) et de la coopération avec les principales institutions (instances politiques et ministères sectoriels notamment).
- Il convient d'investir massivement dans le **renforcement des capacités et la mobilisation des acteurs non étatiques**. La société civile des pays ACP devrait investir dans des systèmes internes de gouvernance, dans sa propre structuration et dans une plus grande complémentarité entre les différentes catégories d'acteurs non étatiques. Les acteurs non étatiques du Nord pourraient utilement soutenir le développement des capacités des partenaires ACP dans le respect absolu de l'autonomie de leurs homologues du Sud.
- Il conviendrait également d'investir davantage dans le **renforcement des capacités des délégations de l'UE** en termes de facilitation et de gestion d'une participation plus stratégique des acteurs non étatiques. Plutôt que d'approcher celle-ci de façon technocratique ou instrumentale, les délégations de la CE

devraient investir davantage dans l'intégration de la participation dans toutes les politiques, tous les programmes et tous les projets ACP-UE – ce qui renforcerait leur rôle en tant qu'agents du changement. La démarche requiert toutefois l'amélioration qualitative et quantitative des effectifs de la CE, la révision du cadre actuel de procédure du Fonds européen de développement (FED) et la diminution des pressions à l'utilisation des fonds.

- L'Accord de Cotonou et la déclaration de Paris témoignent d'une réorientation en faveur d'un alignement et d'une harmonisation, d'une décentralisation des prises de décision et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre de l'aide (approches sectorielles et soutien budgétaire notamment). Le nouveau paradigme de l'aide réclame une **redéfinition du rôle spécifique des acteurs de développement du Nord**, y compris les acteurs non étatiques, à l'intérieur d'un système de coopération de plus en plus complexe, politisé, multi acteur et décentralisé. La mise en œuvre adéquate de cette nouvelle approche – dite «de Paris» - au travers d'instruments à la fois géographiques et thématiques s'annonce comme un défi majeur.
- Un investissement supplémentaire à grande échelle pourrait être consenti (par la CE, les ACP et les acteurs non étatiques) en vue de **renforcer la capacité d'apprentissage et de valoriser les acquis**. Les enseignements tirés devraient être diffusés non seulement au niveau des délégations, mais également au siège de la CE, de même qu'auprès des bureaux des ordonnateurs nationaux, et être dûment internalisés par les décideurs dans leurs tâches quotidiennes.
- Soutenir les acteurs non étatiques est, dans la plupart des pays, un exercice politique extrêmement sensible, qui comporte des risques importants. La démarche exige **du courage, de la flexibilité, une bonne connaissance du contexte politique général et une prise de risque** – ce qui peut s'avérer difficile dans le cadre des institutions bureaucratiques ACP-UE.

(3) Un nouveau cadre pour les échanges commerciaux

Les conventions de Lomé (1975-2000) ont été saluées comme les accords commerciaux Nord-Sud les plus ambitieux jamais signés, en raison notamment de leurs dispositions concernant les préférences commerciales non réciproques et les mécanismes de stabilisation des prix à l'exportation, et de leurs protocoles relatifs à certains produits de base tels que les bananes, le rhum, le sucre et la viande bovine – autant de mesures considérées comme propices au développement des

ACP. Le régime commercial mis en place par Lomé n'a cependant pas donné les résultats escomptés. Malgré un accès préférentiel aux marchés européens pour la plupart des produits, la part des ACP dans les importations européennes est passée de près de 8% en 1975 à 2,8% en 2000. La moitié de l'ensemble des exportations restent concentrées dans huit produits à peine. Sans doute plus étonnant encore, les pays en développement ne faisant pas partie du groupe ACP, qui n'ont pas bénéficié des préférences commerciales de Lomé, ont affiché de meilleurs résultats que les pays ACP en termes d'exportations vers l'UE.

Outre les résultats décevants du régime commercial ACP-UE, des tensions ont surgi entre les préférences et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

C'est dans ce contexte que l'UE et les ACP ont convenu de réformer radicalement le régime commercial en négociant des accords de partenariat économique (APE) compatibles avec les règles de l'OMC. Les APE reposent sur quatre grands principes: le développement et l'éradication de la pauvreté; la réciprocité; le régionalisme; et le traitement spécial et différencié.

Les propositions suivantes pourraient offrir de meilleures garanties pour une mise en œuvre efficace et sans heurts des APE:

- **De vastes réformes dans les pays ACP** s'imposent pour aider les économies à se restructurer, pour éliminer les contraintes du côté de l'offre et pour remédier aux problèmes d'adaptation et à la perte de recettes publiques générées par les droits à l'importation. De telles réformes ne seront possibles que si la communauté internationale soutient les efforts déployés par les pays ACP, et l'UE devrait sérieusement envisager une aide supplémentaire en sus des contributions du FED.
- Les APE devraient **respecter les processus endogènes d'intégration régionale** dans les ACP. Il faut, en d'autres termes, veiller à un bon enchaînement entre les processus d'intégration régionale et la concrétisation des engagements contenus dans les APE. Une flexibilité et une volonté manifeste d'adapter le processus de mise en œuvre des APE au moment, et partout où cela s'avère nécessaire, apparaissent comme des facteurs clés de réussite de ces accords.
- Il convient d'instaurer des **mécanismes crédibles de suivi** de la mise en œuvre des APE. L'inclusion de dispositions explicites dans le texte juridique des APE

contribuerait à faire respecter par les deux parties les engagements conjointement pris en matière d'application des mesures d'aide au commerce et au développement. Ces mécanismes de suivi pourraient également assurer la responsabilisation voulue vis-à-vis du grand public.

- Une nécessité persiste en termes de renforcement des capacités en matière de négociation et d'application des accords commerciaux – si l'on veut que les ACP tirent profit des APE. Les pays ACP participent actuellement à plusieurs négociations: (i) à l'échelon régional, (ii) avec l'UE dans le cadre des APE et (iii) à l'échelon multilatéral dans le cadre de l'OMC. L'issue des négociations à l'un de ces niveaux ne manquera pas d'avoir une forte incidence sur les deux autres. Les discussions techniques et les négociations sur des aspects clés tels que les normes communautaires (questions sanitaires et phytosanitaires, conditions de travail, etc.) constituent un réel casse-tête pour les pays et régions ACP. Il s'avère donc indispensable d'instaurer des structures et des programmes (financiers) également capables d'adopter les mesures d'accompagnement adéquates, de remédier aux contraintes du côté de l'offre et d'améliorer la compétitivité des produits ACP. L'initiative «Aide au commerce» (AC) reconnaît que les pays en développement ont besoin d'une assistance (financière) pour parvenir à tirer parti des avantages potentiels de la libéralisation des échanges et de l'élargissement de l'accès aux marchés.
- Outre l'accroissement des montants affectés à l'Aide au commerce, il conviendra d'étudier soigneusement les **mécanismes et procédures de fourniture de l'aide**, afin de garantir l'utilisation efficace des fonds. Considérant en effet les carences opérationnelles du FED, on peut se demander si celui-ci est l'instrument le plus indiqué pour que les ressources relevant de l'Aide au commerce soient fournies de manière efficace, efficiente et au moment voulu. Le Parlement européen et les États membres de l'UE peuvent, conjointement à d'autres acteurs européens et ACP, jouer un rôle catalyseur dans la mise en place de ressources supplémentaires suffisantes et de mécanismes de fourniture de l'aide fonctionnant efficacement et au moment voulu, en appui à la mise en œuvre des APE.
- Si la CE (la DG Commerce, soutenue par la DG Développement) doit incontestablement être aux commandes des négociations des APE, les **États membres de l'UE** n'en ont pas moins une responsabilité importante: veiller à ce que l'Union respecte strictement les engagements conjointement pris en ce qui concerne l'orientation «développement» des APE et les paquets financiers destinés à soutenir les ACP.

(4) Rationalisation des instruments et gestion de l'aide basée sur les performances

La négociation de l'Accord de Cotonou, qui a coïncidé avec l'ambitieux programme de réforme de l'aide au niveau de la CE (1999), est à l'origine de diverses innovations en matière de rationalisation des instruments et de gestion de l'aide. L'un des principaux changements a consisté à remplacer le droit à l'aide instauré par Lomé par des allocations basées sur une combinaison de besoins et de critères de performance, et à mettre en place un système de programmation «glissante». Ces changements ont été motivés par la volonté d'adopter une approche plus flexible et davantage stratégique de la coopération, laquelle permet de contrôler les progrès accomplis et de procéder aux adaptations nécessaires au cours du cycle de programmation de cinq ans.

Le fonctionnement pratique de ce nouveau système de gestion de l'aide dans le cadre du FED s'étant avéré difficile à assurer, plusieurs propositions ont été formulées en vue d'en améliorer l'efficacité:

- Une attention plus grande doit être accordée à la question de l'appropriation par les pays ACP au moment où l'UE cherche à mettre en œuvre l'agenda de Paris et à améliorer l'alignement avec les politiques et procédures de ces pays. Dans le droit fil des recommandations du récent examen par les pairs de l'aide de la Communauté européenne dans le cadre du CAD, le moment est peut-être venu de procéder au réexamen fondamental du système des ON pour ce qui concerne la gestion de l'assistance FED. Établi de longue date, ce système pourrait céder la place à des bureaux nationaux uniques chargés de coordonner les fonds alloués par l'ensemble des donateurs en appliquant les procédures nationales et en coopérant étroitement avec les ministères de tutelle concernés, à savoir le ministère en charge des programmes nationaux de développement auxquels les bailleurs de fonds contribuent. Telle est sans doute la voie à suivre à l'heure où le soutien budgétaire direct et l'appui aux programmes sectoriels tendent à se répandre.
- La gestion de plus en plus participative et sophistiquée de la coopération ACP-UE réclame des efforts supplémentaires en vue du **renforcement des capacités des délégations de la CE et du secteur public des pays ACP.**
- Un autre défi important réside dans un **meilleur alignement** de l'aide, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Des avancées ont été

réalisées dans le cadre des accords de contribution avec un recours plus systématique aux procédures et systèmes des pays bénéficiaires. Une programmation davantage conjointe entre la CE, les États membres de l'UE et d'autres bailleurs de fonds constituerait, elle aussi, un pas décisif dans la bonne direction.

II. L'Accord de partenariat de Cotonou reste-t-il pertinent dans un monde en mutation?

Des questions essentielles, allant au-delà de l'enjeu que constitue l'amélioration d'ici à 2020 du fonctionnement de l'APC en tant que cadre de coopération ACP-UE, ont surgi ces dernières années. Le temps ne suffira pas, à lui seul, à y répondre. Les difficultés de mise en œuvre pourraient être le signe d'une interrogation beaucoup plus fondamentale quant à la pertinence de l'APC et l'asymétrie des relations ACP-UE actuelles.

Le moment est dès lors venu d'envisager l'avenir et de réévaluer le rôle de l'APC face à l'évolution rapide de l'environnement mondial, européen et ACP dans lequel les politiques sont appelées à s'inscrire. On peut citer parmi les facteurs à l'origine de ce **contexte en rapide mutation**:

- L'élargissement de l'UE s'est traduit par une réorientation de ses intérêts stratégiques vers ses voisins immédiats à l'Est et dans le bassin méditerranéen.
- Les négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat économique avec six sous-espaces ACP distincts ont exercé une pression de plus en plus forte sur la cohésion du groupe ACP.
- De nouveaux acteurs, et l'Union africaine notamment, sont entrés en scène au début du nouveau millénaire en tant que partenaires privilégiés de l'UE.
- On note également le renforcement de la tendance à la différenciation régionale, qui se concrétise par la formulation de stratégies communautaires distinctes à l'intention de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.
- Les ACP semblent éprouver une difficulté croissante à se projeter en tant que groupe – difficulté accentuée par une divergence grandissante de leurs intérêts économiques et politiques respectifs, qui existait beaucoup moins au démarrage des relations ACP-UE en 1975.

Il convient, face à cette évolution mondiale rapide, de poser un certain nombre de questions essentielles appelées à déterminer l'avenir de l'Accord de Cotonou et des relations ACP-UE:

- Comment l'APC peut-il conserver sa pertinence politique dans le monde d'aujourd'hui, s'adapter aux mutations rapides et aux nouvelles réalités politiques mondiales, et devenir un cadre plus solide de coopération internationale?
- Que faut-il pour que les ACP et l'UE continuent d'attacher au partenariat la même importance que par le passé?
- Comment l'APC peut-il offrir une complémentarité et un renforcement mutuel aux nouveaux partenariats que l'UE conclut avec des régions géographiques spécifiques (l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, le voisinage européen, etc.)?
- Comment assurer une meilleure coopération et une plus grande complémentarité entre le groupe ACP et l'Union africaine?

Nous avons extrapolé, sur la base des différents points de vue exprimés lors du séminaire de l'ECDPM et d'autres réflexions, **trois scénarios possibles** pour l'avenir. Il va de soi qu'une analyse plus approfondie s'impose pour étayer chacune des pistes proposées, et pour tester leurs atouts et leurs points faibles respectifs.

Scénario 1: Cotonou reste pertinent, mais un «léger réaménagement» pourrait s'avérer nécessaire pour en améliorer le fonctionnement

Ce premier scénario prend pour hypothèse de départ que l'APC conserve toute sa pertinence politique en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique. En se regroupant, les trois régions renforcent leur puissance de négociation face à d'autres blocs régionaux. En sa qualité de «plus grand regroupement de développement du monde», au sens où il inclut le nombre le plus élevé de pays les moins avancés et des groupes importants de pays enclavés, insulaires et vulnérables, le groupe ACP est l'instance légitimement la mieux placée pour défendre les intérêts de ces pays sur la scène multilatérale et dans les relations avec l'UE.

Aucun autre cadre de coopération Nord-Sud n'est doté d'une structure institutionnelle paritaire contractuelle aussi sophistiquée et aussi stable de dialogue, sur les questions politiques, économiques et de développement.

L'APC est également présenté comme une source de valeur ajoutée et de potentiel encore inexploité dans la mesure où son cadre permet de renforcer l'efficacité de l'aide. L'Accord reste un modèle en matière de partenariat, de bonne gouvernance, d'alignement et d'harmonisation, de même que de cohérence des politiques en faveur du développement, de coordination et de complémentarité. Il offre la possibilité de renforcer l'appropriation locale et nationale, et la participation multi-acteur au développement. Enfin et surtout, l'APC est perçu comme possédant les mécanismes concrets permettant de tirer les enseignements de l'expérience grâce à des processus exhaustifs de programmation, d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale. Il est évident que, même aux yeux de ses défenseurs les plus ardents, l'APC n'est pas parfait. Ses modalités de mise en œuvre pourraient être améliorées et ses lourdeurs bureaucratiques atténuées, mais les principes fondamentaux de l'Accord devraient être conservés à tout prix.

Scénario 2: Cotonou et la coopération ACP-EU ont perdu leur pertinence et n'ont aucun avenir dans un monde en mutation

Selon ce deuxième scénario, le cadre instauré de longue date entre les ACP et l'UE ne permet plus de faire face aux défis mondiaux. De nouvelles puissances voient le jour dans le domaine du développement et leurs intérêts en Afrique vont croissant. La Chine et l'Amérique latine préfèrent conclure des partenariats spéciaux avec l'Afrique au travers des communautés économiques régionales et de l'Union africaine, plutôt qu'avec les ACP.

Le groupe ACP tend à se fragmenter et sa cohésion risque d'être compromise davantage encore par l'adoption des APE. Une Union africaine se crée, qui tente de réunir l'ensemble des pays du continent (y compris l'Afrique du Nord qui ne fait pas partie des pays ACP). De toute évidence, l'Accord de Cotonou ne répond pas au souhait de l'Afrique d'être traitée comme une entité unique.

Des évolutions analogues sont observées au niveau de l'UE qui tente, au travers de ses stratégies régionales distinctes, à différencier ses partenariats respectifs avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et avec les communautés économiques régionales au sein des ACP. Le groupe ACP semble subir ces changements, ce qui renforce le sentiment qu'il est une construction artificielle dont seule la bénédiction de l'UE permet la survie. Les ACP n'ont en effet guère eu de visibilité dans le monde en dehors de leurs liens historiques avec l'UE.

L'UE elle-même, partisane et alliée de longue date des ACP, ne semble plus attacher au partenariat la même importance que jadis. L'émergence de groupements régionaux, et de l'Union africaine en particulier, met en place des interlocuteurs avec lesquels l'UE peut engager un dialogue politique de région à région comme elle n'a jamais pu le faire avec le groupe ACP. Les nouveaux accords et arrangements régionaux (Stratégie conjointe UE-Afrique, APE, etc.) reprennent progressivement à leur compte les caractéristiques qui faisaient la particularité de l'Accord de Cotonou.

Les détracteurs de l'Accord de Cotonou affirment que ces tendances sont irréversibles et que le défendre à tout prix n'a aucun sens. Les efforts déployés par le groupe ACP pour inverser le sens de la marée et tenter de s'adapter seront vains, parce que le «tsunami» engendré par l'accélération de l'évolution des intérêts et des relations internationales ne pourra être contenu. Ces mêmes détracteurs ajoutent que les phénomènes auront une envergure d'autant plus grande que le groupe ACP et ses institutions ne font état d'aucune capacité de réaction. L'absence de leadership et de dynamique interne du groupe ACP et de son secrétariat, conjuguée à la lenteur des mécanismes décisionnels et à une capacité limitée des ACP en termes de ressources humaines et financières, ne font qu'ajouter à ce manque de crédibilité.

Scénario 3: Cotonou offre encore un certain potentiel, mais des aménagements fondamentaux s'imposent face aux réalités actuelles

Ce scénario prend pour hypothèse de base que plusieurs des principes et instruments qui sous-tendent l'APC restent pertinents dans une perspective de développement. Il faut donc éviter de jeter l'enfant avec l'eau du bain. Des adaptations de grande envergure s'imposent néanmoins pour préserver un avenir aux relations ACP-UE au-delà de 2020.

- Les innovations de l'APC continuent d'inspirer une vision moderne et originale de la coopération internationale au travers du dialogue politique, de l'approche participative, de la programmation, de la gestion basée sur les performances, de mécanismes pragmatiques d'apprentissage par le biais des réexamens à mi-parcours et finaux, etc. Le défi consiste à **faire fonctionner ce cadre original sur le terrain** et à démontrer sa capacité d'atteindre des résultats en termes de développement d'ici à 2020.

- Sur le papier, le cadre institutionnel unique instauré par l'APC (Conseil paritaire des ministres, Comité des ambassadeurs, Assemblée parlementaire paritaire, etc.) dote les relations ACP-UE d'un **avantage comparatif** par rapport aux nouvelles configurations et aux groupements régionaux émergents, qui ne peuvent s'appuyer sur des structures aussi sophistiquées. Il s'avère néanmoins impératif, si l'on veut **accroître la pertinence politique de l'APC**, d'envisager un certain nombre de changements, et notamment (i) de renforcer le dialogue ACP-UE et de l'élargir à des questions qui vont au-delà du domaine de l'aide et du commerce en conférant davantage de poids à des problématiques telles que la sécurité, la migration, la gouvernance, la responsabilité mutuelle et la cohérence des politiques; (ii) de conférer un caractère plus politique, et moins technique, au contenu du dialogue en donnant un rôle de premier plan aux ministres ACP des affaires étrangères (plutôt qu'aux ministres de la planification et des finances – les ON – qui agissent essentiellement en qualité de gestionnaires de l'aide lors de l'examen de questions liées à l'APC); (iii) d'assurer l'efficacité du dialogue en repensant sérieusement sa forme à l'heure où quelque 105 pays sont impliqués; (iv) de conférer au secrétariat ACP un rôle de leadership mieux ancré, se concrétisant notamment par davantage d'autonomie, afin de consolider la pertinence de l'APC face aux initiatives nouvelles à l'échelon panafricain et régional.
- La diversité qui caractérise le groupe ACP peut être perçue comme un atout du partenariat, plutôt qu'un obstacle. La flexibilité, la différenciation entre pays et la géométrie variable peuvent être maintenues pour autant que persistent **une valeur ajoutée visible et un rôle de concertation à remplir par les institutions ACP**. Autrement dit, le groupe ACP agirait comme une sorte de ciment entre les différentes régions, ou comme un organisme de facilitation établissant des liens entre les divers intérêts et composantes des ACP par l'échange d'informations, d'analyses et de compétences. Il convient, pour parvenir à ce résultat, que les ACP redéfinissent leurs intérêts communs et que leurs institutions fournissent la preuve qu'elles sont dignes de confiance, capables d'assumer un leadership et dotées des capacités nécessaires.
- Les principes qui sous-tendent l'APC offrent une excellente base sur laquelle appuyer la démarche visant à améliorer l'efficacité de l'aide, étant donné qu'ils prônent la bonne gouvernance, le renforcement de l'appropriation locale et nationale, la programmation d'un développement multi acteur dans les ACP, l'harmonisation et l'alignement avec les stratégies de développement mises

en œuvre par les régions et pays concernés, et la cohérence des politiques de développement. Il peut constituer, à ce titre, un cadre privilégié pour améliorer la gouvernance des pays partenaires, la transparence des bailleurs de fonds et la responsabilité mutuelle. Même si la déclaration de Paris est le moteur du débat sur l'efficacité de l'aide, **Cotonou et Paris peuvent se renforcer mutuellement en tant qu'ancrage solide d'une plus grande efficacité de l'aide.**

- L'APC peut contribuer à préciser ce qu'implique l'abandon progressif d'un partenariat Nord-Sud inégal et axé sur le contrôle, en faveur d'un partenariat fondé sur la **responsabilité mutuelle**. Il peut notamment remplir ce rôle en valorisant son potentiel en termes de cohérence des politiques, et plus particulièrement en recourant de manière plus systématique et mieux étayée à l'article 12 relatif aux mesures européennes susceptibles d'affecter le développement des ACP.
- **La valeur ajoutée potentielle de l'APC** dans un monde multipolaire en proie à de nombreuses forces contradictoires **va dépendre de ce que ses signataires de part et d'autre veulent en faire**. Il semblerait que l'UE avance rapidement vers la formulation de l'orientation qu'elle veut donner à son partenariat avec les ACP. Entre 2010 et 2020, les tendances européennes seront largement dominées par des États membres n'ayant pas d'affiliation traditionnelle avec les pays ACP. Les parties prenantes ACP semblent avoir compris le changement de climat au sein de l'UE et s'engagent également dans une réflexion analogue, aussi bien au niveau des Ambassadeurs ACP que du Conseil ACP. La redynamisation éventuelle – voire la survie – de l'APC va donc dépendre des institutions politiques ACP au plus haut niveau et du dynamisme du secrétariat ACP, chef de file de la mise en œuvre de l'Accord. Il faut donc que le leadership ACP s'attache sans attendre à améliorer les capacités du groupe et à lui conférer un profil plus performant, basé sur l'apport d'une valeur ajoutée spécifique et d'une complémentarité avec d'autres initiatives plus récentes.

Ces premières réflexions montrent clairement que l'APC et le partenariat de longue date ACP-UE sont appelés à relever plusieurs défis de grande envergure. Les partenaires ACP-UE n'ont aujourd'hui d'autre choix que de repenser leur relation pour les années à venir. Cotonou sera d'application jusqu'en 2020, mais il est grand temps de préparer l'avenir. En sa qualité de fondation indépendante et non partisane, l'ECDPM reste engagée à aider les différentes parties intéressées dans ce processus.

Chapitre I : **Donnons un cadre au débat**



Donnons un cadre au débat

L'Accord de partenariat de Cotonou (APC, également appelé ici «Accord de Cotonou» ou «Cotonou») a été signé en juin 2000 par les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne (UE). En vigueur jusqu'en 2020, ce nouveau partenariat a été salué comme un cadre original et novateur de développement, adapté aux impératifs de la coopération internationale à l'aube du 21^e siècle. Une évaluation régulière de la mesure dans laquelle ce cadre unique de coopération tient effectivement ses nombreuses promesses apparaît néanmoins importante: quels sont les points forts et quels sont les points faibles de l'APC à ce jour? Quelles sont les avancées réalisées en termes de mise en œuvre des principales innovations de l'APC? L'APC a-t-il favorisé un développement plus poussé et de meilleure qualité dans les pays ACP? À ces questions concernant le bilan actuel de l'Accord de partenariat de Cotonou viennent se greffer des interrogations plus fondamentales quant à l'avenir de l'APC, et quant à l'évolution, de part et d'autre, de la coopération de longue date entre les pays ACP et l'UE dans un contexte mondial en rapide mutation.

En sa qualité de fondation indépendante spécialisée dans les relations ACP-UE, le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) a organisé, les 18 et 19 décembre 2006, un séminaire multi acteur qui a dressé un bilan des avancées réalisées, des difficultés rencontrées et des défis à relever par l'APC. Les pratiques, les expériences et les leçons intéressantes n'ont guère manqué ces dernières années, voire ces derniers mois: on peut citer à cet égard le premier cycle quinquennal du Fonds européen de développement (FED) et les processus de programmation et de réexamen qui lui sont associés, et toute une série d'évaluations de stratégies par pays et d'évaluations thématiques indépendantes axées sur des aspects clés de la coopération ACP-UE.

Une réflexion sur les progrès réellement accomplis au travers de la mise en œuvre de l'APC ne constitue toutefois qu'une partie du défi: il devient également urgent d'envisager l'avenir et de réévaluer le rôle de l'Accord de Cotonou à la lumière des grands bouleversements politiques affectant le contexte mondial en général, et le contexte ACP-UE en particulier. Ainsi les négociations autour des accords de

partenariat économique (APE), parvenues à leur ultime étape, exercent-elles une pression croissante sur la cohésion et la capacité de réaction du groupe ACP. De nouveaux acteurs, parmi lesquels l'Union africaine (UA), tendent à occuper une position de partenaires privilégiés dans le dialogue avec l'UE. On observe par ailleurs une tendance de plus en plus marquée à la différenciation régionale, comme en témoignent la formulation de stratégies spécifiques d'assistance communautaire à l'intention de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et l'élaboration de la stratégie conjointe UE-Afrique. Enfin et surtout, des préoccupations se manifestent face au risque d'une érosion progressive du partenariat par suite des évolutions rapides en matière de développement et d'action extérieure au niveau de l'UE, et par suite de la difficulté croissante des pays ACP de se projeter en tant que groupe. L'APC a été signé pour vingt ans, mais plusieurs groupes de parties prenantes semblent éprouver le besoin d'entamer un débat constructif à son sujet, et plus particulièrement à propos de l'actualité de sa pertinence dans le monde d'aujourd'hui et de la manière dont il pourrait offrir une complémentarité et un renforcement mutuel aux nouveaux partenariats que l'UE instaure avec les différentes régions.

Thème central et approche du séminaire de l'ECDPM

L'Accord de Cotonou couvre un large éventail de secteurs et de domaines thématiques. Dans un souci de focalisation, l'ECDPM a concentré la *première partie* des débats du séminaire sur les principales innovations que l'APC a cherché à concrétiser par rapport aux Conventions successives de Lomé, lesquelles avaient façonné la coopération de 1975 à 2000. Il a été affirmé d'emblée qu'allant bien au-delà d'un changement de nom, Cotonou traduisait, à l'aube d'un nouveau millénaire, une volonté de rupture avec le passé et de modernisation de l'approche générale de la coopération.

Les participants ont évalué quatre grandes innovations en articulant leur analyse autour des questions suivantes:

- *L'orientation politique plus marquée de la coopération ACP-UE contribue-t-elle au développement?* Cotonou fait une place beaucoup plus large aux dimensions politiques du partenariat, comme en atteste notamment l'importance majeure accordée au dialogue politique et aux questions de gouvernance, de paix et de

sécurité. Dans quelle mesure cette orientation politique plus marquée a-t-elle contribué à la réalisation des objectifs de développement? Quelles ont été les avancées concrètement accomplies?

- *Cotonou est-il parvenu à élargir le partenariat?* L'APC reconnaît la nécessité d'une approche multi acteur du partenariat. Pour la première fois, les signataires de part et d'autre se sont engagés à faire participer des acteurs non étatiques et des collectivités locales à tous les volets de la coopération ACP-UE. L'Accord de Cotonou est-il parvenu à promouvoir le dialogue et la collaboration entre acteurs étatiques et non étatiques en quête des mêmes objectifs de développement? Qu'est-ce qui a bien fonctionné et donné de bons résultats sur le terrain? Quels ont été les freins rencontrés lors de la mise en œuvre de ces changements?
- *Les accords de partenariat économique (APE) sont-ils des instruments de développement et de lutte contre la pauvreté?* Dans quelle mesure les APE offrent-ils la possibilité de promouvoir les objectifs de l'Accord de Cotonou, et plus particulièrement la lutte contre la pauvreté qui en constitue l'objectif essentiel, et d'autres engagements internationaux tels que les Objectifs de développement du millénaire?
- *La programmation, la gestion de l'aide basée sur les performances et la rationalisation des instruments ont-elles amélioré l'efficacité et l'efficience du développement?* L'APC a introduit quelques innovations majeures telles que le processus de réexamen basé sur les performances et la programmation pluriannuelle «glissante». Des efforts ont été parallèlement déployés pour décentraliser les prises de décision vers le terrain, pour rationaliser le jeu complexe des procédures administratives et financières, et pour instaurer de nouvelles modalités d'aide telles que le soutien budgétaire. Ces changements ont-ils été positifs en termes de développement? Correspondent-ils à la réalité vécue par les pays en développement? Sont-ils compatibles avec l'apport d'une aide de qualité?

La *seconde partie* des débats a porté sur l'environnement en rapide mutation dans lequel l'Accord de Cotonou est appelé à fonctionner et sur l'incidence que cette évolution pourrait avoir sur l'avenir des relations ACP-UE. Les participants ont été invités à recenser et à analyser les tendances, et à proposer des options et des scénarios pour l'avenir. Les questions suivantes ont servi de fil conducteur aux débats:

- *Comment Cotonou peut-il conserver sa pertinence politique dans un contexte de profonde et rapide mutation?*
- *Quelle sera la complémentarité entre Cotonou et les nouvelles stratégies régionales de la CE vis-à-vis de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique?*
- *Comment les ACP et l'UA peuvent-ils collaborer et se compléter?*
- *Les APE et la différenciation régionale conduisent-ils au démembrement du groupe ACP? Quel est l'avenir des ACP?*

Notre rapport

Le présent rapport ECDPM comprend deux parties:

- La *première partie* est une évaluation des progrès réalisés dans les principaux domaines d'innovation de l'APC. Les constats sont largement basés sur un certain nombre de documents de référence (cfr. annexe) et sur les conclusions du séminaire organisé par l'ECDPM les 18 et 19 décembre dernier. Le rapport adopte une structure identique pour chacune des innovations clés: (i) contexte, (ii) questions guides, (iii) progrès accomplis, (iv) contraintes et (v) l'avenir ou les défis de la mise en œuvre.
- La *seconde partie* du rapport s'intéresse à l'avenir et au maintien de la pertinence de l'APC dans un environnement politique en mutation. Le rapport décrit certains scénarios possibles pour les relations ACP-UE en se basant partiellement sur les conclusions du séminaire et partiellement sur d'autres sources, plus récentes, qui alimentent le débat actuel sur l'avenir de ces relations.

Chapitre II: Quel est le bilan de l'Accord de partenariat de Cotonou dans ses principaux domaines d'innovation?



La première partie du présent rapport ECDPM suit, dans une large mesure, la structure du séminaire organisé par le Centre les 18 et 19 décembre 2006. Les documents de référence (voir annexe) et quatre groupes de travail se sont attachés à mesurer les progrès accomplis dans les quatre grands domaines d'innovation de l'APC: (i) la dimension politique de l'Accord, (ii) la participation des acteurs non étatiques au partenariat, (iii) les accords de partenariat économique en tant que nouveaux instruments d'échanges commerciaux et (iv) la rationalisation des instruments et la gestion de l'aide basée sur les performances.

1. Une politique saine en tant que pilier de l'APC

1.1. Contexte

Alors que les Conventions de Lomé étaient des accords essentiellement économiques, l'Accord de Cotonou met pour sa part la politique au coeur même du partenariat. Jusqu'en 1985, ni la CEE ni les pays ACP n'étaient prêts à élargir leur coopération à la scène politique. Les premiers pas timides vers une «politisation» de la coopération datent de 1985, lorsque la CE a cherché à introduire une clause relative aux droits de l'homme dans la troisième convention de Lomé. Plusieurs partenaires ACP ont estimé à l'époque que cette démarche allait à l'encontre des principes de souveraineté et de partenariat égal. L'introduction d'un lien entre le développement et les droits de l'homme, le respect des principes démocratiques et l'État de droit ont été l'une des grandes caractéristiques de la quatrième convention de Lomé (article 5). Signé en 2000, l'APC repose sur un ensemble de valeurs de base ou éléments essentiels (les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit) reconnus par tous, dont le non-respect peut entraîner la suspension du partenariat. Par son article 96, l'APC instaure un mécanisme de consultation préalable pour éviter une action unilatérale de la Communauté (sauf en «cas d'urgence particulière»), lequel a été renforcé dans le cadre du réexamen de l'APC en 2005. L'Accord de Cotonou définit la bonne gouvernance comme «la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et

financières en vue du développement équitable et durable» et la considère comme un «élément fondamental» du partenariat.

Le dialogue politique, longtemps confiné à des questions de conditionnalités politiques avec les gouvernements ACP, est désormais appelé à servir d'instrument de gestion du partenariat. Les parties sont invitées, au travers du dialogue politique, à débattre de toute question d'intérêt mutuel.

1.2. Questions guides

Les questions suivantes ont servi de fil conducteur aux débats sur la dimension politique de l'APC:

- Dans quelle mesure les dispositions politiques de l'Accord de Cotonou en ont-elles renforcé l'efficacité en tant qu'instrument de promotion du développement des pays ACP?
- Quels seraient les changements susceptibles d'améliorer le chapitre de l'APC consacré à la «Dimension politique» et de permettre ainsi à l'UE et aux ACP d'optimiser le potentiel du dialogue politique en matière de développement?
- Quelles sont les grandes priorités à mettre en oeuvre au cours des prochaines années en vue d'une véritable intégration de la «gouvernance» dans les divers processus relevant du partenariat ACP-UE, y compris la «gouvernance» de l'action extérieure de l'UE?

1.3. Progrès accomplis

- **Une politique saine désormais reconnue comme une pierre angulaire du développement.** La dimension politique renforcée de l'APC s'est avérée être une innovation aussi précieuse qu'opportune. Elle a offert un cadre à plusieurs débats importants intervenus ces dernières années. De manière plus spécifique, l'APC a étendu le partenariat à un éventail élargi de thèmes qui sont au cœur des débats depuis le début du nouveau millénaire (paix, conflit, migration et gouvernance, entre autres). Dans ce sens, les dispositions politiques de l'Accord de Cotonou ont renforcé la coopération ACP-UE et contribué à son adaptation à l'évolution des situations et des enjeux. L'éventail des partenaires s'est également élargi

puisqu'il comprend désormais des parties non signataires de l'APC, parmi lesquelles l'Union africaine, et toute une série d'acteurs non étatiques.

- **Un partenariat ACP-UE allant désormais au-delà de l'aide.** L'introduction de la dimension politique de l'APC a ouvert la voie à des relations extérieures beaucoup plus larges entre l'UE et ses partenaires ACP. Il ne s'agit plus d'une relation exclusivement basée sur l'aide, mais plutôt de la création de liens étroits entre la politique de développement de l'UE et ses autres politiques extérieures telles que la politique étrangère, la politique de sécurité et la politique en matière de migration.

À cet égard, l'Accord de Cotonou est bien de son temps, puisque sa négociation a manifestement été influencée par les grandes évolutions que l'UE a connues à l'époque, et notamment le traité de Maastricht introduisant la politique étrangère et de sécurité commune (1992) et le traité d'Amsterdam avec la politique européenne de sécurité et de défense (1999). Le rôle joué par la politique de développement dans la lutte contre les causes profondes des conflits et de la migration clandestine est aujourd'hui très largement reconnu. L'Accord de Cotonou a donc incontestablement contribué à conférer au développement une place plus importante parmi la large gamme des instruments d'action extérieure de l'UE.

1.4. Contraintes

Plusieurs entraves à la mise en œuvre des dispositions politiques de l'Accord de Cotonou ont été identifiées:

- **Érosion du dialogue (à haut niveau).** Les contacts réguliers (formels et informels) entre les chefs d'État et ministres ACP et UE (Conseil paritaire des ministres ACP-UE) ont traditionnellement contribué de manière significative au succès du partenariat. Depuis quelques années, toutefois, ce type de dialogue à haut niveau entre les dirigeants ACP et UE est moins soutenu. Les ministres des États membres de l'UE sont de moins en moins nombreux à participer aux réunions du Conseil paritaire – un constat qui s'explique par le manque d'intérêt de plus en plus marqué à l'égard des questions ACP, d'une part, et par une certaine stérilité des débats, lesquels semblent vouloir éviter certaines questions politiques de fond, d'autre part. Le désengagement apparent de l'UE et l'érosion du dialogue ont suscité une certaine irritation dans les milieux ACP, et participé à

l'instauration d'un rapport de force de plus en plus asymétrique au sein du partenariat ACP-UE.

- **Risque de doubles normes.** L'Accord de Cotonou prône la gouvernance en tant que postulat d'un véritable développement. La priorité politique accordée par l'UE à la gouvernance dans le cadre de son action extérieure a coïncidé avec une demande grandissante dans ce sens à l'intérieur même du groupe ACP, en Afrique surtout (NEPAD, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, etc.). Tout en reconnaissant apparemment sans réserve l'importance de la démocratie et de la bonne gouvernance pour le développement économique et social, le côté officiel ACP n'en continue pas moins de se montrer quelque peu circonspect à l'égard de cette évolution. Les gouvernements ACP ont plus particulièrement exprimé leur préoccupation à propos de certaines nouvelles «règles du jeu» du dialogue politique, y compris l'absence d'orientations explicites sur le point de savoir (i) de quelle manière et à quel moment le dialogue politique sur le non-respect (perçu) d'éléments essentiels cède la place aux consultations visées à l'article 96, (ii) à quel moment et de quelle manière ces consultations obligatoires donnent lieu à des mesures spécifiques et (iii) quelles sont les implications de ces mesures définies de façon unilatérale. Il existe également une crainte d'assister à une application non cohérente des articles dits «de sanction», c'est-à-dire les articles 96 et 97 relatifs au non-respect des éléments essentiels et fondamentaux de l'Accord de Cotonou - ce qui permettrait à des conditionnalités européennes de s'insinuer sous des formes nouvelles. Diverses expériences en matière de dialogue politique, de conditionnalités et de sanctions (Zimbabwe, Éthiopie, etc.) illustrent les dilemmes auxquels l'UE se trouve confrontée lorsqu'elle applique systématiquement ce qu'elle prône. Les valeurs conjointement définies dans le cadre de l'APC risquent d'être compromises lorsque les intérêts propres tendent à prévaloir.

1.5. *L'avenir ou les défis de la mise en œuvre*

- Affiner le dialogue politique ACP-UE
- Accroître la responsabilité mutuelle en réponse à un rapport de force asymétrique
- Assurer l'application cohérente des dispositions politiques.
- Créer des synergies entre l'Accord de Cotonou et la déclaration de Paris

Plusieurs propositions en vue du rétablissement d'un dialogue politique effectif et équilibré peuvent être envisagées:

- ***Affiner le dialogue politique.*** Les modalités du dialogue politique dans le cadre de l'APC pourraient être améliorées (i) en veillant à ce que le dialogue se déroule sur pied d'égalité entre les partenaires, (ii) en évitant que le dialogue entre les deux groupes de pays puisse être détourné au profit d'une seule problématique (le Zimbabwe, par exemple) et (iii) en définissant la structure de dialogue la plus efficace (qui doit participer, à quel niveau et de quelle manière). L'amélioration du dialogue pourrait favoriser l'appropriation du processus et une implication davantage proactive et stratégique des pays ACP dans les aspects politiques de l'APC. Les participants au séminaire ont également insisté sur la nécessité d'un dialogue ACP-UE plus fréquent au niveau ministériel, sans exclure pour autant l'apport et l'intensification d'un dialogue à un échelon plus technique. Une participation plus systématique des parties prenantes civiles au dialogue politique pourrait être encouragée.
- ***Accroître la responsabilité mutuelle en réponse à un rapport de force asymétrique.*** Les ACP souhaitent de plus en plus vivement que la transparence n'aille pas uniquement des ACP vers l'UE, mais qu'elle existe également en sens inverse. En d'autres termes, l'UE devrait également assumer les responsabilités prises dans l'accord contractuel, et il conviendrait de trouver le moyen de lui faire rendre des comptes sur des aspects tels que la cohérence des politiques et l'efficacité de la

fourniture de l'aide. Un recours plus adéquat et plus systématique aux dispositions de l'article 12 de l'APC a été recommandé à cet égard.

- *Assurer l'application cohérente des dispositions politiques.* La crédibilité du discours de l'UE en matière de gouvernance et la dimension politique de l'APC sont mis à l'épreuve à l'heure où de nouveaux donateurs non traditionnels (Chine, Inde, Brésil, Moyen-Orient, etc.) font leur apparition en Afrique. Plusieurs interlocuteurs ACP se sont demandés si l'UE est, sur le terrain, réellement engagée vis-à-vis des valeurs et des principes de gouvernance et de démocratisation, ou si elle adapte ses approches et son discours sur la gouvernance en fonction de considérations davantage opportunistes. Il pourrait s'avérer utile, en ce qui concerne la Chine – qui s'abstient rigoureusement de toute discussion sur les questions de gouvernance dans les relations sino-africaines - de consolider le nouveau dialogue trilatéral (UE-Afrique-Chine), afin de débattre de valeurs communes et d'approches cohérentes.
- *Créer des synergies entre l'Accord de Cotonou et la déclaration de Paris.* D'autres défis doivent être relevés par suite de l'importance croissante de la gouvernance dans le cadre de l'APC, y compris l'engagement pris dans le cadre de la déclaration de Paris d'améliorer l'efficacité de l'aide. L'alignement des bailleurs de fonds derrière les stratégies de lutte contre la pauvreté, que les pays partenaires se sont appropriés, ouvre de nouvelles perspectives, mais pose également de nouvelles questions. Certains craignent que les nouvelles modalités de l'aide, parmi lesquelles le soutien budgétaire, réduisent encore la motivation des bailleurs de fonds de s'engager dans un dialogue politique franc et ouvert. Les implications de ces évolutions méritent une réflexion et une analyse plus poussées.

2. Ouverture du partenariat aux acteurs non étatiques

2.1. Contexte

Les conventions de Lomé ont toujours réservé, dans le cadre des relations ACP-UE, un rôle de chef de file aux gouvernements centraux. Peu de possibilités étaient offertes à d'autres acteurs du développement (société civile, secteur privé et collectivités locales, notamment) de prendre part à la coopération ACP-UE ou d'accéder aux ressources. Plus rares encore étaient les possibilités de dialogue structuré sur les grandes questions de politique ou sur les priorités de la coopération. Durant les années 90, ce monopole des gouvernements centraux a été perçu comme contraire aux grands changements observés dans les sociétés ACP, tels que la libéralisation économique, la démocratisation multipartite et la décentralisation. C'est la raison pour laquelle l'élargissement de la participation au partenariat est apparue comme une question prioritaire lors des négociations de l'Accord de Cotonou. Ce dernier fait de la participation des acteurs non étatiques un principe fondamental de la coopération (article 2), et une multitude d'acteurs ont désormais une possibilité juridique de devenir partenaires à part entière du processus de développement. Tout en reconnaissant aux États ACP le droit de déterminer «en toute souveraineté» leurs stratégies de développement, l'APC permet à d'autres acteurs du développement de remplir un rôle complémentaire. La participation ne se limite plus à la mise en œuvre de projets conçus par les gouvernements. L'Accord stipule en effet que les acteurs non étatiques

- sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, ainsi que sur le dialogue politique;
- reçoivent des ressources financières;
- sont impliqués dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils ont un avantage comparatif;
- reçoivent un appui pour le renforcement de leurs capacités, pour la mise en

place de mécanismes efficaces de consultation et pour la promotion d'alliances stratégiques.

Un accès plus large aux fonds disponibles au titre des programmes indicatifs nationaux (PIN) et des programmes indicatifs régionaux (PIR) est promis aux acteurs non étatiques, et ils ont leur mot à dire dans les décisions relatives à l'utilisation des fonds communautaires mis à la disposition de chacun des pays et de chacune des régions ACP. En d'autres termes, les acteurs non étatiques sont associés au dialogue sur la «programmation» – à savoir le processus de consultation entre l'UE et les gouvernements ACP au cours duquel se décide l'allocation des ressources (de même que les secteurs prioritaires appelés à bénéficier de l'aide, le type d'assistance à fournir et les organismes de mise en œuvre les plus adéquats). En participant à la programmation, les acteurs non étatiques ont la possibilité d'influencer les politiques et les stratégies de coopération.

L'Accord de Cotonou définit également les catégories d'acteurs non étatiques, qui comprennent le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux (y compris les organisations syndicales) et la société civile sous toutes ses formes (article 6). L'APC ne limite pas la «société civile»: il opte pour un concept global couvrant de nombreuses catégories différentes telles que les organisations locales, les organisations agricoles, les médias, etc. En outre, sans être formellement considérées comme des «acteurs non étatiques», les collectivités locales sont reconnues aussi bien dans la lettre que dans l'esprit de l'Accord de Cotonou comme de nouveaux acteurs du partenariat ayant leur propre rôle et une valeur ajoutée spécifique. Tel est certainement le cas dans les pays ACP, lesquels ont adopté une politique de décentralisation et fait des administrations locales une sphère distincte et représentative du gouvernement.

Ces différentes innovations majeures du texte de l'APC ont suscité des attentes importantes parmi les acteurs non étatiques, tant au sein de l'UE que dans les pays ACP. En pratique cependant, le renforcement de la participation et l'implication des acteurs non étatiques est une entreprise particulièrement complexe et ambitieuse, qui revêt une forte connotation politique. En dépit de changements prometteurs, on est encore très loin d'une généralisation adéquate, efficace et durable de la participation des acteurs non étatiques et des collectivités locales.

2.2. Questions guides

Les questions suivantes ont servi de fil conducteur aux débats sur les acteurs non étatiques dans le cadre de l'APC:

- Quelles sont les grandes priorités en vue d'améliorer la qualité des processus participatifs impliquant les acteurs non étatiques et les collectivités locales?
- Comment renforcer le rôle des acteurs non étatiques et des collectivités locales en faveur de la gouvernance?
- Comment améliorer l'efficacité des stratégies de soutien des capacités des acteurs non étatiques et des collectivités locales?
- Comment la coopération ACP-CE peut-elle mieux promouvoir «les partenariats multi acteurs» (dans le respect de la division légitime des rôles et des avantages comparatifs respectifs de tous les acteurs impliqués)? Quelles sont les répercussions pour les délégations de la CE et les ordonnateurs nationaux (ON)?
- Quel rôle les acteurs non étatiques et les collectivités locales devraient-ils assumer dans la nouvelle architecture de l'aide internationale, basée sur l'agenda de Paris et les modalités du soutien budgétaire?

2.3. Progrès accomplis

Un élargissement du partenariat aux acteurs non étatiques a été observé dans la plupart des pays ACP depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou en 2000.

- **L'APC a été un catalyseur de la participation.** Conjugué à d'autres processus de politique, parmi lesquels les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, l'APC a contribué de manière significative à la création d'un espace politique pour les acteurs non étatiques. Les tendances démocratiques et participatives se sont renforcées, et les entraves à l'implication des acteurs non étatiques existant dans les systèmes politiques assez fermés ont été progressivement levées ou réduites. L'expérience conduit à conclure que l'Accord de Cotonou a été, dans la plupart des pays ACP, un moyen d'inciter les parties officielles à impliquer les acteurs non étatiques dans les processus de dialogue et de programmation, voire même dans la mise en œuvre de l'APC.
- **Les acteurs non étatiques renforcent leurs capacités de participation à l'APC.** Dans

plusieurs pays ACP, une société civile très vivante a progressivement découvert le potentiel (mais également la complexité) de la coopération ACP-UE. Elle a pris conscience qu'il lui restait beaucoup à faire en termes de développement institutionnel avant de devenir un partenaire crédible du processus de coopération. Les parties officielles ont, elles aussi, déployé de louables efforts pour expliciter les possibilités de participation des acteurs non étatiques (manuel à l'usage des acteurs non étatiques rédigé par le Secrétariat ACP, par exemple).

2.4. Contraintes

En dépit des avancées réalisées ces dernières années en termes de participation des acteurs non étatiques, plusieurs problèmes nécessitent encore une solution:

- **Bilan mitigé en termes de qualité de la participation.** Les évaluations effectuées par la CE, qui laissent entendre que la participation est en bonne voie dans une majorité de pays ACP, ne semblent pas réellement confirmées par les acteurs non étatiques eux-mêmes. Ces derniers se montrent en effet critiques vis-à-vis de la qualité générale de la participation, des mécanismes institutionnels de dialogue, de l'accès au financement et de la complexité des procédures de la CE. Ils manifestent également une certaine frustration en ce qui concerne l'absence d'accès direct aux ressources financières, qui constituait clairement l'une des grandes priorités de la société civile au démarrage de l'APC. Le texte prometteur de l'Accord de Cotonou concernant la participation n'a manifestement pas encore donné lieu à un changement d'état d'esprit sur le terrain. Il faudra du temps pour que l'approche «acteur unique» cède la place aux partenariats multi acteurs. Les conditions politiques et institutionnelles d'une réelle participation des acteurs non étatiques ne sont, en outre, pas toujours réunies au niveau national et régional. La cause du problème réside souvent du côté des acteurs non étatiques eux-mêmes car ils tendent, dans de nombreux pays ACP, à afficher des faiblesses importantes (division, concurrence, absence de structures représentatives solides et gouvernance défailante).
- **Complexité et confusion: qui est qui dans la société civile?** L'expérience confirme également la complexité de l'implication des acteurs non étatiques, qui se présentent souvent comme un groupe très diversifié d'acteurs ayant des motifs et des objectifs de développement différents. Cette situation tend à compliquer

non seulement l'identification des acteurs non étatiques en tant qu'agents du changement, mais également l'application homogène des critères d'éligibilité en ce qui concerne la participation au dialogue ou l'accès au financement. Une importante confusion subsiste – ce qui n'est guère étonnant – parmi les acteurs non étatiques sur le point de savoir «qui doit faire quoi»; à cette confusion s'ajoutent les conflits territoriaux et la concurrence pour l'obtention de fonds.

- **Approches instrumentales de la participation des acteurs non étatiques.** L'implication des acteurs non étatiques a été gérée dans une certaine précipitation, et les responsables CE et ACP n'ont pas toujours compris le rôle de ces acteurs dans le développement, ni la valeur ajoutée potentielle qu'ils peuvent apporter. Tel est le cas, par exemple, lorsque des acteurs non étatiques sont «triés sur le volet» sans critères clairement définis ni procédures transparentes pour participer au processus de dialogue. Cette manière de procéder aboutit beaucoup trop souvent à des consultations artificielles au cours desquelles les acteurs non étatiques sont utilisés (à bon ou à mauvais escient) comme instruments de validation des politiques communautaires et ACP. C'est également le cas lorsque les acteurs non étatiques subissent des pressions pour se regrouper au sein d'un organisme unique de coordination, afin de faciliter la collaboration avec les instances officielles. Ces interventions peuvent se justifier dans une perspective d'efficacité des programmes à court terme, mais elles risquent de devenir contreproductives à moyen terme parce qu'elles tendent à négliger la diversité naturelle de la société civile, et à mettre en place des processus de consultation et des organismes de coordination factices. Le soutien à la société civile a trop souvent été apporté en vase clos, autrement dit sous la forme d'une action autonome isolée des processus classiques de développement. Les pressions à l'utilisation des fonds, associées au manque d'information et de transparence, sont également perçues comme des freins majeurs à la participation. Ces divers éléments nuisent incontestablement à la crédibilité des responsables CE et ACP en termes de capacité de mise en place de véritables approches participatives.

2.5. *L'avenir ou les défis de la mise en œuvre*

- Adopter une approche de la participation basée sur la gouvernance
- Améliorer la qualité de la participation
- Investir dans le renforcement des capacités et dans la mobilisation des acteurs non étatiques
- Inciter les capacités de l'UE à adopter des approches stratégiques de la participation
- Adapter les rôles des acteurs du nord
- Développer la capacité d'apprentissage
- Prendre des risques

Les actions suivantes pourraient favoriser la mise en œuvre des dispositions de l'APC relatives aux acteurs non étatiques:

- **Adopter une approche de la participation basée sur la gouvernance.** L'expérience conduit à penser qu'une finalité clairement définie est essentielle vis-à-vis des acteurs non étatiques. Pourquoi les parties officielles veulent-elles travailler avec les acteurs non étatiques et les collectivités locales? Pourquoi les acteurs non étatiques veulent-ils jouer un rôle dans les relations ACP-UE? Quel est le but ultime du soutien apporté? Le défi consiste à dépasser les approches instrumentales et la participation en tant qu'exercice obligatoire en adoptant une perspective de transformation sociétale – autrement dit, à reconnaître que la participation est un processus d'autonomisation, de constitution d'un capital social permettant d'utiliser au mieux les nouveaux espaces démocratiques, et de revendication de droits. La démarche implique de promouvoir la participation en adoptant une approche «gouvernance», qui reconnaît les rôles légitimes à assumer par les autorités centrales et locales. L'enjeu est particulièrement impor-

tant au niveau local, où, au lieu de favoriser la collaboration, le financement octroyé par les donateurs peut exacerber la concurrence entre les organisations civiles et les collectivités locales (élues).

- **Améliorer la qualité de la participation.** L'expérience suggère que la qualité, l'efficacité et la viabilité des programmes de soutien à la société civile dépendent largement de leur interaction positive avec les processus nationaux de réforme (décentralisation, bonne gouvernance, réforme du secteur public, par exemple), avec l'activité des principales institutions (instances politiques et ministères sectoriels notamment) ou avec les initiatives des bailleurs de fonds. L'expérience du Programme d'appui à la société civile et à la bonne gouvernance (PASOC), mené en Mauritanie, a été décrite lors du séminaire pour illustrer la volonté de la CE d'adopter une approche fondée sur les processus et de conférer réellement un rôle à la société civile, plutôt que de considérer cette dernière comme un simple instrument de financement ou comme une simple ligne budgétaire. Parmi les facteurs qui ont contribué à cette réussite, il convient de citer la faible pression politique, l'implication d'un facilitateur extérieur et une véritable appropriation du processus par la société civile elle-même.
- **Investir dans le renforcement des capacités et dans la mobilisation des acteurs non étatiques.** Dans bon nombre de pays, les acteurs non étatiques ne sont pas encore sensibilisés à l'Accord de Cotonou, ni au rôle important qu'ils doivent remplir pour en assurer la réussite. Cette mobilisation jusqu'au niveau local va demander énormément de temps. Les acteurs non étatiques du Nord pourraient contribuer utilement à cet effort. Une véritable participation est entravée aussi par l'absence de capacités suffisantes pour agir efficacement. Il conviendrait que la société civile des pays ACP investisse dans des systèmes de gouvernance, dans sa propre restructuration et dans une plus grande complémentarité entre les différentes catégories d'acteurs non étatiques.
- **Développer les capacités de l'UE de manière à adopter des approches stratégiques de la participation.** Des investissements supplémentaires devraient être affectés au renforcement de la capacité des délégations de l'UE en termes de facilitation et de gestion de la participation des acteurs non étatiques. Plutôt que d'approcher celle-ci de façon technocratique ou instrumentale, les délégations de la CE devraient investir davantage dans l'intégration de la participation dans toutes les politiques, tous les programmes et tous les projets ACP-UE. L'apport d'un soutien stratégique aux acteurs non étatiques pourrait renforcer leur rôle

en tant qu'agents du changement. La démarche requiert toutefois l'amélioration qualitative et quantitative des effectifs de la CE, la révision du cadre actuel de procédure du Fonds européen de développement (FED) (tant pour le personnel de la CE que pour les acteurs non étatiques désireux d'interagir avec celle-ci), et la diminution des pressions à l'utilisation des fonds.

- **Adapter les rôles des acteurs du Nord.** L'Accord de Cotonou et la déclaration de Paris témoignent d'une réorientation en faveur d'un alignement et d'une harmonisation, d'une décentralisation des prises de décision et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre de l'aide (approches sectorielles et soutien budgétaire notamment). Le nouveau paradigme de l'aide réclame une redéfinition du rôle spécifique des acteurs européens de développement, y compris les ONG et les associations de collectivités locales, à l'intérieur d'un système de coopération de plus en plus complexe, politisé, multi acteur et décentralisé. La mise en œuvre adéquate de cette nouvelle approche – dite «de Paris» - au travers d'instruments à la fois géographiques et thématiques s'annonce comme un défi majeur.
- **Développer la capacité d'apprentissage.** Alors que l'Accord de Cotonou a un potentiel énorme d'élargissement de la participation des acteurs non étatiques, aucune internalisation ni diffusion des enseignements n'est réellement assurée. Un investissement supplémentaire à grande échelle pourrait être consenti (par la CE, les ACP et les acteurs non étatiques) en vue de renforcer la capacité d'apprentissage et de valoriser les acquis. Les enseignements tirés devraient être diffusés non seulement au niveau des délégations, mais également au siège de la CE, de même qu'auprès des bureaux des ordonnateurs nationaux, et être dûment internalisés par les décideurs dans leurs tâches quotidiennes.
- **Prendre des risques.** Soutenir les acteurs non étatiques est, dans la plupart des pays, un exercice politique extrêmement sensible, qui comporte des risques importants. La démarche exige du courage et de la flexibilité, étayés par une bonne connaissance du contexte politique général – ce qui peut s'avérer difficile dans le cadre des institutions bureaucratiques ACP-UE.

3. Un nouveau cadre pour les échanges commerciaux

3.1. Contexte

Les conventions de Lomé (1975-2000) ont été saluées comme les accords commerciaux Nord-Sud les plus ambitieux jamais signés, en raison notamment de leurs dispositions concernant les préférences commerciales non réciproques et les mécanismes de stabilisation des prix à l'exportation, et de leurs protocoles relatifs à certains produits de base tels que les bananes, le rhum, le sucre et la viande bovine – autant de mesures considérées comme propices au développement des ACP. Le régime commercial mis en place par Lomé n'a cependant pas donné les résultats escomptés. Malgré un accès préférentiel aux marchés européens pour la plupart des produits (jusqu'à 90% en 1999), la part des ACP dans les importations européennes est passée de près de 8% en 1975 à 2,8% en 2000. Les mécanismes de stabilisation des prix à l'exportation et les protocoles relatifs aux produits de base n'ont guère favorisé la diversification des exportations ACP, puisque la moitié d'entre elles restent concentrées dans huit produits à peine. Plus étonnant encore, les pays en développement ne faisant pas partie du groupe ACP, qui n'ont pas bénéficié des préférences commerciales de Lomé, ont affiché de meilleurs résultats que les pays ACP en termes d'exportations vers l'UE.

Outre les résultats décevants du régime commercial, des tensions ont surgi entre les préférences et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

C'est dans ce contexte que l'UE et les ACP ont convenu de réformer radicalement le régime commercial en négociant des accords de partenariat économique (APE) compatibles avec les règles de l'OMC. Les APE, qui devraient entrer en vigueur au 1er janvier 2008, reposent sur quatre grands principes: le développement et l'éradication de la pauvreté; la réciprocité; le régionalisme; et le traitement spécial et différencié. Les APE sont censés stimuler la croissance économique et le développement, ainsi que l'intégration des ACP dans l'économie mondiale grâce, plus particulièrement, à la libéralisation des échanges et à la mise en place d'un cadre capable d'attirer les investissements. S'appuyant sur les processus d'intégration

régionale en cours, les accords de partenariat économique devraient également contribuer à la création de marchés régionaux performants dans les ACP.

En 2000, les parties européennes et ACP ont décidé que les préférences commerciales non réciproques en place, instituées par Lomé, seraient prolongées - à titre temporaire seulement - jusqu'à la fin de l'année 2007, date à laquelle les négociations sur les APE devraient être clôturées. Ces préférences seront remplacées par les APE à partir de 2008. En principe, les 39 pays ACP les moins avancés (PMA) peuvent également bénéficier d'un accès au marché de l'UE sans droits ni contingents dans le cadre du régime «Tout sauf les armes» (TSA). Un régime alternatif, compatible avec l'OMC, devra être défini pour les pays ACP qui n'ont pas signé d'APE, mais uniquement s'il ne s'agit pas de PMA (les PMA ACP pouvant se tourner vers le régime TSA).

3.2. Questions guides

Le débat à propos des APE s'est articulé autour des questions suivantes:

- Comment les APE peuvent-ils devenir des instruments de développement et de lutte contre la pauvreté? Quelles sont les nécessités en termes de réglementations commerciales, de mesures d'accompagnement et de soutien du développement?
- Quelles sont les priorités les plus urgentes des pays ACP en termes de développement institutionnel et de développement des capacités pour pouvoir tirer parti des APE ou des nouveaux régimes commerciaux?
- Dans quelle mesure les acteurs clés (secteur privé, agriculteurs, ONG, etc.) peuvent-ils être plus étroitement associés au processus de négociation des APE?
- Comment assurer le suivi permanent des APE, tant au stade de la négociation qu'au stade de la mise en œuvre (approche basée sur des «repères de développement», par exemple)?
- Quel est le lien entre l'aide multilatérale au commerce et le financement lié au développement en faveur de la mise en œuvre des APE? Quelles doivent être les destinations prioritaires de l'aide au commerce? Comment améliorer les mécanismes, instruments et procédures de l'UE/du FED en vue de mettre en œuvre une aide au commerce plus efficace et plus efficiente au moment voulu?

3.3. Progrès accomplis

- **Sensibilisation et analyse de l'intégration régionale dans les ACP.** Les APE sont, de toute évidence, un sujet de controverse. Un profond scepticisme a été exprimé à propos de l'appropriation, de la cadence et de l'enchaînement du processus de leur négociation, mais certains acteurs ACP reconnaissent toutefois que ce processus a probablement catalysé l'intensification du dialogue transfrontalier, une analyse plus poussée des intérêts nationaux et régionaux, et des réformes économiques dans plusieurs pays et sous-espaces ACP.
- **Promotion de la cohérence régionale.** Le processus APE a appelé les organisations régionales en place à se regrouper et se repositionner. En Afrique de l'Ouest en tous cas, il est probablement à l'origine d'une plus grande convergence entre la CEDEAO et l'UMEOA. La pression des négociations sur les APE pourrait avoir suscité une réflexion sur le chevauchement des adhésions dans d'autres régions également.

3.4. Contraintes

Les APE semblent avoir fait naître de vives préoccupations à la fois au niveau de la CE/UE et dans les six sous-espaces ACP:

- **Les APE sont-ils réellement propices au développement?** Les pays ACP craignent que les APE soient insuffisamment intégrés dans l'agenda du développement, même si plusieurs déclarations officielles de la CE affirment le contraire. Si la plupart des États ACP conviennent avec l'UE qu'un APE offre des possibilités de développement, ils tendent néanmoins à considérer que la libéralisation des échanges et l'intégration régionale sont des conditions nécessaires à la promotion du développement et à la réduction de la pauvreté, mais qu'elles sont loin d'être suffisantes. La création d'une zone de libre-échange entre des pays à des stades très différents de développement risque de perturber la production locale et les recettes de l'État, et de créer du chômage – autant d'éléments qui risquent, en définitive, d'accroître la pauvreté au lieu de l'atténuer. L'ouverture des marchés ACP à la concurrence d'importations plus compétitives (et, dans le cas des produits agricoles, souvent subventionnées) en provenance d'entreprises européennes pourrait avoir pour effet de faire perdre aux producteurs locaux

leur part des marchés nationaux et régionaux. Autrement dit, la création de marchés régionaux étendus et ouverts et la multiplication des possibilités d'exportations ACP ne sont les facteurs que d'un développement *potentiel*. Pour que les choses fonctionnent bien sur le terrain, des mesures audacieuses doivent être prises, y compris des stratégies, des institutions et des ressources capables d'assurer la transformation économique requise, de même que la production et la commercialisation de produits compétitifs.

- ***Une vision différente de l'approche et de l'enchaînement.*** Si les deux parties semblent s'accorder sur fait que les APE doivent être prioritairement axés sur le développement, on note certaines divergences d'opinion entre les États membres de l'UE et la CE quant à la manière et au moment de concrétiser ces objectifs de développement. Le groupe ACP tient à garantir pour sa part que les APE tiendront compte des besoins et des vulnérabilités propres aux pays et régions ACP – ce qui signifie, entre autres, que les produits sensibles seraient exclus de la libéralisation des échanges visée par les APE. Des mesures d'accompagnement et d'adaptation de longue durée, de même que des efforts pour étayer les actions d'aide, s'imposent en outre pour que les pays ACP puissent réellement tirer avantage des APE.
- ***Les APE nuisent-ils à l'intégration régionale?*** Tant les ACP que l'UE conviennent que les APE devraient renforcer l'intégration régionale dans les sous-espaces ACP. Les configurations régionales dans le cadre des APE risquent néanmoins de compliquer les processus d'intégration en cours, au lieu de les favoriser. Les pays appartenant à plusieurs communautés économiques régionales éprouvent en effet de grandes difficultés à cerner leurs intérêts politiques et économiques, et à choisir le groupement régional dans le cadre duquel ils souhaitent conclure un accord de partenariat économique.

3.5. *L'avenir ou les défis de la mise en œuvre*

- Renforcer l'orientation «développement» des APE
- Les APE devraient respecter les processus endogènes d'intégration régionale
- Instaurer des mécanismes crédibles de suivi de la mise en œuvre des APE
- Investir dans le renforcement des capacités en tant que condition préalable de réussite des APE
- Mettre en place de mécanismes efficaces de fourniture de l'aide
- Favoriser une participation plus active des États membres de l'UE

Les propositions suivantes pourraient offrir de meilleures garanties pour une mise en œuvre efficace et sans heurts des APE:

- **Renforcer l'orientation «développement» des APE.** Tout comme les préférences de Lomé, les APE devraient comporter les incitations nécessaires au développement. Le but ultime est la mise en place de marchés ouverts et régionalement intégrés qui soient propices aux activités économiques et qui contribuent effectivement au développement durable et à la lutte contre la pauvreté. La concrétisation de cette ambition n'est guère aisée. Comme conditions préalables de la mise en œuvre efficace d'un programme exhaustif de développement, un engagement politique fort de la part des pays et régions ACP à l'égard de vastes réformes est crucial. On notera également la nécessité d'une aide financière de grande envergure (à savoir «substantiellement supérieure» à ce que le 10^e FED peut apporter) pour aider les économies ACP à se restructurer, pour éliminer les contraintes du côté de l'offre, et pour remédier aux problèmes d'adaptation et à la perte de recettes publiques générées par les droits à l'importation. Certaines appréhensions font valoir qu'il ne fallait pas attendre d'aide supplémentaire importante en sus du FED et que l'UE allait honorer ses engagements en «réétiquetant» ses engagements actuels d'aide au commerce et à l'intégration

régionale. Des critiques ont été exprimées soulignant que tout programme d'aide à l'appui du processus APE devrait respecter les grands principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et être adapté aux besoins spécifiques de chaque pays ACP.

- **Les APE devraient respecter les processus endogènes d'intégration régionale.** Il convient de respecter la souveraineté et l'autonomie de chaque région dans le cadre de son propre processus d'intégration régionale. Il faut, en d'autres termes, prendre en compte la dimension temporelle et veiller à un bon enchaînement entre l'intégration régionale et la concrétisation des engagements contenus dans les APE. Une flexibilité et une volonté manifeste d'adapter le processus de mise en œuvre des APE, au moment, et partout, où cela s'avère nécessaire, apparaissent comme des facteurs clés de réussite de ces accords.
- **Instaurer des mécanismes crédibles de suivi de la mise en œuvre des APE.** L'inclusion de dispositions explicites dans le texte juridique des APE contribuerait à faire respecter par les deux parties les engagements conjointement pris en matière d'application des mesures d'aide au commerce et au développement. Ces mécanismes de suivi pourraient également assurer la responsabilisation voulue vis-à-vis du grand public, à savoir que les APE tiendront leurs promesses en matière de développement.
- **Investir dans le renforcement des capacités en tant que condition préalable de réussite des APE.** Ce sont surtout les capacités humaines et institutionnelles qui sont visées ici, car elles sont essentielles pour la négociation et la mise en œuvre des accords commerciaux – et donc pour assurer que les ACP tireront profit des APE. Les pays ACP participent actuellement à plusieurs négociations: (i) à l'échelon régional, (ii) avec l'UE dans le cadre des APE et (iii) à l'échelon multilatéral dans le cadre de l'OMC. Bon nombre des questions relatives à l'accès au marché et aux échanges sont d'ailleurs discutées aux trois niveaux, et il semble évident que l'issue des négociations à l'un de ces niveaux aura une forte incidence sur les deux autres. Les discussions techniques et les négociations sur des aspects clés tels que les normes communautaires (questions sanitaires et phytosanitaires, conditions de travail, etc.) constituent un réel casse-tête pour les pays et régions ACP. Il s'avère donc indispensable d'instaurer des structures et des programmes (financiers) également capables d'adopter les mesures d'accompagnement adéquates, de remédier aux contraintes du côté de l'offre et d'améliorer la compétitivité des produits ACP. L'initiative «Aide au commerce» (AC) reconnaît

que les pays en développement ont besoin d'une assistance (financière) pour parvenir à tirer parti des avantages potentiels de la libéralisation des échanges et de l'élargissement de l'accès aux marchés, et pour faciliter leur intégration dans les régimes commerciaux multilatéraux. L'Europe s'est engagée, dans ce contexte, à fournir un soutien à d'« Aide au Commerce » de 2 milliards d'euros d'ici à 2010: un milliard provenant de la Communauté Européenne (y compris l'assistance FED liée au commerce) et un milliard en provenance des États membres. Le défi consiste, pour les ACP et l'UE, à adopter des stratégies et à prendre des engagements à la hauteur des ambitions des APE.

- ***Mettre en place des mécanismes efficaces de fourniture de l'aide.*** Outre les montants de l'aide, ce sont les mécanismes et procédures de son acheminement qui devront être pensés de manière à garantir l'utilisation efficace des fonds. Considérant en effet les carences opérationnelles du FED (faibles niveaux de décaissement et retards causés par la lourdeur des procédures, entre autres), on peut se demander si celui-ci est l'instrument le plus indiqué pour que les ressources relevant de l'Aide au commerce soient fournies de manière efficace, efficiente et au moment voulu. Le Parlement européen et les États membres de l'UE devraient, conjointement à d'autres acteurs européens et ACP, suivre ce processus de près. Ils peuvent en effet jouer un rôle catalyseur dans la mise en place de ressources supplémentaires suffisantes et de mécanismes de fourniture de l'aide fonctionnant efficacement et au moment voulu, en appui à la mise en oeuvre des APE.
- ***Favoriser une participation plus active des États membres de l'UE.*** Si la CE (incarnée ici par la DG Commerce, soutenue par la DG Développement) doit incontestablement être aux commandes des négociations des APE, les États membres n'en ont pas moins une responsabilité importante: veiller à ce que l'UE respecte strictement les engagements conjointement pris en ce qui concerne l'orientation «développement» des APE et les paquets financiers destinés à soutenir les ACP.

4. Rationalisation des instruments et gestion de l'aide basée sur les performances

4.1. Contexte

La négociation de l'Accord de Cotonou, qui a coïncidé avec l'ambitieux programme de réforme de l'aide au niveau de la CE (1999), est à l'origine de diverses innovations en matière de rationalisation des instruments et de gestion de l'aide. L'un des principaux changements a consisté à remplacer le droit à l'aide instauré par Lomé par des allocations basées sur une combinaison de besoins et de critères de performance. L'APC a introduit en outre un système de programmation «glissante» prévoyant un réexamen systématique de l'avancement de la mise en œuvre des plans indicatifs nationaux (PIN) au travers de révisions annuelles, à mi-parcours et finales. Cette modification de la gestion de l'aide était motivée par la volonté d'adopter une approche plus flexible et davantage stratégique de la coopération, laquelle permet de contrôler les progrès accomplis et de procéder aux adaptations nécessaires au cours du cycle de programmation de cinq ans. En cas de «mauvaise performance» de la part des pays ACP, les programmes peuvent faire l'objet d'ajustements et le gouvernement ACP peut perdre une partie des ressources y afférentes – ces montants étant, le cas échéant, réorientés vers des pays ACP affichant de meilleurs résultats.

Une autre innovation dans la programmation des PIN réside dans la focalisation sur un nombre limité de secteurs clés. Cette mesure vise à encourager une approche davantage stratégique par un meilleur ciblage de l'aide et par une utilisation plus efficace des ressources humaines limitées de part et d'autre. Enfin et surtout, la gestion de l'aide est également censée bénéficier du transfert des compétences de gestion du FED vers les délégations de la CE.

4.2. Questions guides

- Les innovations instaurées par l'Accord de Cotonou en matière de gestion de l'aide (allocations basées sur les performances, rationalisation des instruments,

programmation glissante, etc.) ont-elles amélioré l'efficacité et l'efficience des programmes de développement du FED? Quelles sont les innovations qui ont donné les meilleurs résultats sur le terrain? Quelles sont les principales carences du système actuel?

- Dans quelle mesure le nouveau système se concentre-t-il également sur les aspects liés à la performance de l'UE? Dans quelle mesure les processus de programmation et de révision ont-ils été des exercices «conjoints» UE-ACP?
- Quels sont à ce jour les résultats de la déconcentration des responsabilités vers les délégations de la CE sur le terrain?
- Quelles sont les mesures à prendre en vue d'une meilleure adéquation entre les procédures du FED et les objectifs stratégiques poursuivis par la CE (objectifs déclarés de soutien à une réforme politique et institutionnelle complexe, alignement et harmonisation, etc.)?
- Comment éviter le risque de placer un contrôle excessif de la gestion entre des mains européennes, et de nuire ainsi à l'appropriation ACP (nouvelles facilités EDF (eau, énergie, infrastructure) et autres)?
- Dans quelle mesure les capacités ACP se sont-elles avérées suffisantes pour faire face aux exigences de gestion de plus en plus complexes et rigoureuses du FED? Comment les ON se sont-ils adaptés au nouveau système?

4.3. Progrès accomplis

Sans doute serait-il prématuré de vouloir déterminer si les divers changements introduits par l'APC dans la gestion du FED ont eu une incidence sur l'amélioration de la coopération ACP-UE et sur l'appropriation de la coopération par les ACP. Il est malaisé en effet, après sept années seulement, de faire la part des choses entre les changements générés par l'APC proprement dit et ceux qui découlent de la réforme de l'aide extérieure au niveau de la Commission (1999). Il existe une complémentarité incontestable entre les deux processus, et l'introduction par l'APC d'une rationalisation et d'une approche davantage «professionnelle» de la gestion de l'aide n'aurait pas été possible sans une réforme globale de l'aide au niveau de la CE. Les changements répondent également à la forte insistance en faveur de l'efficacité et de la performance de l'aide, ultérieurement concrétisée par la déclaration de Paris (2005).

Les changements positifs suivants ont été perçus au niveau de la gestion de l'aide par suite de l'entrée en vigueur de l'APC:

- **Restauration de la confiance.** Les changements au niveau du FED ont manifestement eu pour effet conjugué de rétablir partiellement la crédibilité et la légitimité de l'aide communautaire. Le problème de longue date du niveau élevé des fonds FED non dépensés a également été résolu.
- **Innovations dans la programmation.** L'approche plus concentrée et holistique de la programmation a permis de mieux comprendre les interactions entre différents domaines d'action. Une meilleure intégration de divers volets de la coopération (politique, économie, commerce, environnement, etc.) a ainsi pu être assurée au profit des pays ACP.
- **Focalisation sectorielle.** Cette évolution est globalement perçue comme positive dans la mesure où elle mobilise une plus grande masse critique et où elle optimise l'utilisation de ressources humaines limitées de part et d'autre. La concentration dans deux secteurs seulement a toutefois suscité une certaine «irritation» dans plusieurs pays ACP en raison de sa rigidité et de l'exclusion d'autres secteurs importants.
- **Approches stratégiques conjointes.** La CE formulait traditionnellement ses stratégies d'appui de façon unilatérale. L'élaboration des stratégies de coopération nationales (SCN) et des stratégies de coopération régionales (SCR) en concertation avec le pays ACP concerné est une avancée positive sur la voie d'une plus grande transparence et appropriation. Un mécanisme de réexamen flexible et régulier permet d'actualiser en permanence la SCN, et de faire correspondre le volume des ressources et le programme indicatif aux évolutions en termes de performances et de besoins. Toutefois, tout en étant perçue comme valable en théorie, l'idée s'avère difficile à concrétiser en pratique car l'exercice demande beaucoup de temps.
- **Un rôle plus stratégique pour l'ordonnateur national (ON).** Une autre évolution importante concerne le rôle des ON: en sus de la gestion essentiellement financière et technique des ressources que les conventions successives de Lomé leur avait confiée, les ON tendent aujourd'hui à remplir un rôle pivot dans la gestion stratégique associée au nouveau système de programmation et de révision. On attend des ON qu'ils deviennent progressivement des coordonnateurs de l'aide communautaire, et qu'ils abandonnent peu à peu le fin fond des procédures

- financières et l'exécution pratique des programmes.
- Une plus grande harmonisation. La possibilité de voir la CE cofinancer également des interventions dans des secteurs où d'autres bailleurs de fonds assument la responsabilité générale du dialogue et de la mise en œuvre est perçue, elle aussi, comme une évolution positive. Elle permet une utilisation plus efficace des ressources mises à la disposition d'un pays ou d'une région, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005).
 - **Une consultation plus systématique des acteurs non étatiques.** La consultation du secteur privé et des acteurs non étatiques au cours du processus de programmation est devenue plus intensive. Tout en étant perçue comme positive, cette évolution a suscité certaines interrogations quant à l'impact réel de ces nouveaux acteurs sur le résultat final, et quant au temps considérable que requiert le processus de consultation.

4.4. Contraintes

En dépit des changements dans la gestion de l'aide décrits ci-dessus, plusieurs entraves ont été identifiées

- **Absence généralisée d'appropriation ACP du processus de gestion de l'aide.** La mesure dans laquelle les modifications apportées à la gestion de l'aide ont réellement contribué à renforcer l'appropriation du processus (et une approche plus stratégique de la coopération ACP-UE basée sur la programmation glissante et un système tenant compte des performances) est discutable. Sur le terrain, la programmation semble toujours être «quelque chose que la CE doit faire», étant donné que les délégations de la Commission doivent évidemment justifier les dépenses consenties au titre de l'aide au développement. Il arrive trop souvent que les homologues ACP participent de façon limitée, ou ne participent pas du tout, à la nouvelle gestion de l'aide – laquelle est perçue comme trop complexe et déterminée par la CE. Ce sentiment est renforcé par la nouvelle tendance à créer des facilités financées par le FED (initiatives en matière de gouvernance ACP, Facilité ACP-UE pour l'eau, Facilité ACP-UE pour l'énergie, etc.), qui tendent à compliquer encore les choses et à concentrer davantage le contrôle de la gestion dans des mains européennes. Le manque de participation apparaît inévitable

face au déséquilibre des ressources et au rapport de force inégal qui en découle entre les «donateurs» UE et les «bénéficiaires» ACP.

- **Complexité croissante du processus de programmation.** Les processus de programmation et de révision n'ont pas été aussi «conjoints» ou «mutuels» que beaucoup l'espéraient au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou. Dans sa quête de relèvement des normes de qualité de l'aide, la programmation est devenue de plus en plus rigide et exigeante, et de plus en plus contraignante pour les capacités ACP.
- **Lourdeur des procédures.** La diminution du nombre des instruments dans le cadre du FED aurait pu simplifier les choses, mais les procédures FED restent trop lourdes – ce qui se traduit par une lenteur des décaissements.
- **Privilège du payeur.** On note, parmi les interlocuteurs ACP, une assez forte suspicion quant à la transparence et l'équité avec lesquelles les critères régissant l'allocation des ressources et l'évaluation des performances sont appliqués.
- **Problèmes de capacités.** Les bureaux des ON et des OR, de même que leurs ministères de tutelle, manquent souvent des capacités et des ressources qui leur permettraient de participer pleinement aux divers exercices de programmation, de révision, de développement de projets, de suivi et d'évaluation. Selon le sentiment exprimé, même si les bureaux des ON/OR s'approprièrent davantage ces processus, la CE réécrirait, modifierait ou même rejetterait très probablement une bonne partie du contenu pour le rapprocher des agendas communautaires. La question du recours à l'assistance technique à long terme mérite, elle aussi, d'être posée. D'une part, elle garantit que les procédures du FED sont strictement respectées et que la qualité des documents de programmation satisfait aux exigences et critères fixés par la CE; mais, d'autre part, elle peut fortement éroder l'appropriation. L'assistance technique n'offre aucune solution pour remédier aux carences à court terme. La mise en place de capacités institutionnelles et l'instauration d'une appropriation demandent un temps et une flexibilité que le système actuel n'offre pas.

4.5. L'avenir ou les défis de la mise en œuvre

- Confier les commandes au pays ACP
- Gérer les contraintes en termes de ressources humaines
- Veiller à davantage d'alignement et d'harmonisation
- Remédier au caractère bureaucratique de l'aide

Les actions suivantes pourraient améliorer la gestion de l'aide dans le cadre de l'Accord de Cotonou:

- **Confier les commandes au pays ACP.** Comme indiqué plus haut, les changements introduits dans la gestion du FED par l'ACP affichent des résultats mitigés, à savoir un certain nombre d'améliorations, mais également d'importants reculs. C'est l'appropriation ACP du processus de coopération au développement qui a sans doute le plus souffert, et il reste beaucoup à faire dans ce domaine pour conformer la pratique ACP-UE aux préceptes de la déclaration de Paris. Une attention plus grande doit en effet être accordée à la question de l'appropriation au moment où l'UE cherche à mettre en œuvre l'agenda de Paris et à améliorer l'alignement avec les politiques et procédures des pays ACP. Par ailleurs, le rôle de l'ON n'est plus adapté aux nouvelles exigences d'un système d'aide harmonisé et aligné. Dans le droit fil des recommandations du récent examen par les pairs de l'aide de la Communauté européenne dans le cadre du CAD, le moment est peut-être venu de procéder au réexamen fondamental du système des ON pour ce qui concerne la gestion de l'assistance FED. Établi de longue date, ce système pourrait céder la place à des bureaux nationaux uniques chargés de coordonner les fonds alloués par l'ensemble des donateurs en appliquant les procédures nationales et en coopérant étroitement avec les ministères de tutelle concernés, à savoir les ministères en charge des programmes nationaux de développement auxquels les bailleurs de fonds contribuent. Telle est sans doute la voie à suivre à l'heure où le soutien budgétaire direct et l'appui aux programmes sectoriels tendent à se répandre.

- **Gérer les contraintes en termes de ressources humaines.** Le caractère de plus en plus participatif et sophistiqué du partenariat et de la gestion de la coopération impose des exigences croissantes au niveau des ressources humaines et des compétences. Une solution doit être trouvée à ce problème, tant du côté de la CE que des ACP, au travers d'un renforcement des capacités des délégations de la CE et du secteur public des pays ACP.
- **Veiller à davantage d'alignement et d'harmonisation.** Un autre défi réside dans un meilleur alignement de l'aide, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Des avancées ont été réalisées dans le cadre des accords de contribution avec un recours plus systématique aux procédures et systèmes des pays bénéficiaires. Une programmation davantage conjointe entre la CE, les États membres de l'UE et d'autres bailleurs de fonds constituerait, elle aussi, un pas décisif dans la bonne direction.
- **Remédier au caractère bureaucratique de l'aide.** Le côté ACP considère souvent que les exigences administratives à remplir pour avoir part aux ressources du FED sont excessives face aux capacités humaines limitées dont dispose l'administration centrale. On observe une tendance à ne plus consacrer de temps à la préparation de projets FED, ce temps pouvant être mieux rentabilisé dans le cadre d'une collaboration avec d'autres donateurs, plus flexibles. Il serait utile que la CE adopte une approche davantage participative de la programmation, et que les ACP s'approprient ainsi plus fermement leur processus de développement.

5. Quelle voie suivre?

Le passage de Lomé à Cotonou va bien au-delà d'un simple changement de nom: le nouvel accord de partenariat a voulu marquer une réelle rupture avec le passé et moderniser l'approche générale de la coopération ACP-UE. Les parties prenantes reconnaissent, de part et d'autre, le potentiel considérable de l'APC, qui met en place un cadre ambitieux et exhaustif dans lequel inscrire de nouvelles formes de relations internationales.

Il convient néanmoins d'admettre que, plusieurs années après sa signature, l'Accord présente encore des lacunes importantes sur le plan de sa mise en œuvre. Des questions essentielles restent posées: la politisation croissante des relations ACP-UE a-t-elle contribué à une amélioration du développement? Les nouvelles problématiques telles que la sécurité et la migration ont-elles été effectivement incluses? Les pays pauvres et vulnérables récolteront-ils les fruits de la libéralisation des échanges? Quelle a été la qualité du processus participatif? A-t-il réellement fait une différence? La gestion davantage basée sur les performances a-t-elle renforcé l'impact de l'aide? Enfin et surtout, l'Accord de Cotonou est-il parvenu à accroître l'appropriation et à instaurer une plus grande égalité au sein du partenariat entre l'UE et les ACP?

Les inconditionnels de l'APC diront que ce n'est qu'une question de mise en œuvre, et que ces grands défis peuvent effectivement être relevés d'ici à 2020. D'autres affirment, en revanche, que le temps ne suffira pas, à lui seul, à fournir les réponses – et que les difficultés de mise en œuvre pourraient être le signe d'une interrogation beaucoup plus fondamentale quant à la pertinence de l'APC et l'asymétrie des relations ACP-UE actuelles.

Chapitre III: L'Accord de partenariat de Cotonou reste-t-il pertinent dans un monde en mutation?



La première partie de notre rapport s'est attachée à dresser un bilan de l'APC à ce jour et à envisager les moyens d'en améliorer la mise en œuvre. Des questions plus fondamentales allant au-delà de l'enjeu qui constitue l'amélioration du fonctionnement de l'Accord de Cotonou en tant que cadre de coopération ACP-UE ont néanmoins surgi: elles traduisent la nécessité urgente d'envisager l'avenir et de réévaluer le rôle de l'Accord face à l'évolution rapide de l'environnement mondial, européen et ACP dans lequel les politiques sont appelées à s'inscrire.

L'élargissement de l'UE par l'adhésion de 12 nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale – dix en mai 2004 et deux en janvier 2007 – a réorienté les intérêts stratégiques de l'Union vers ses voisins immédiats à l'Est et dans le bassin méditerranéen. Les négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat économique avec six sous-espaces ACP distincts ont, par ailleurs, exercé une pression de plus en plus forte sur la cohésion du groupe ACP. De nouveaux acteurs, parmi lesquels l'Union africaine, sont entrés en scène au début du nouveau millénaire en tant que partenaires privilégiés de l'UE. On note également une tendance de plus en plus marquée à la différenciation régionale, qui se concrétise par la formulation de stratégies communautaires distinctes à l'intention de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Enfin et surtout, des craintes s'expriment au sein même des pays ACP de voir le partenariat affecté par la difficulté croissante qu'ils rencontrent pour se projeter en tant que groupe – difficulté accentuée par une divergence grandissante de leurs intérêts économiques et politiques respectifs, qui n'existait pas au démarrage des relations ACP-UE en 1975.

Il convient, face à cette évolution mondiale rapide, de poser un certain nombre de questions essentielles appelées à déterminer l'avenir de l'Accord de Cotonou et des relations ACP-UE:

- Comment l'Accord de Cotonou peut-il conserver sa pertinence politique dans le monde d'aujourd'hui, s'adapter aux mutations rapides et aux nouvelles réalités politiques mondiales, et devenir un cadre plus solide de coopération internationale?
- Que faut-il pour que les ACP et l'UE continuent d'attacher au partenariat la même importance que par le passé? Le leadership ACP, que ce soit au niveau panafricain, régional ou national, va-t-il maintenir son engagement à l'égard

de l'APC, porte-drapeau des relations ACP-UE? Que faut-il pour éviter que les questions de sécurité, les APE et la différenciation régionale déchirent le groupe ACP?

- Comment l'Accord de Cotonou peut-il offrir une complémentarité et un renforcement mutuel aux nouveaux partenariats que l'UE conclut avec des régions géographiques spécifiques (l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, le voisinage européen, etc.)?
- Comment assurer une meilleure coopération et une plus grande complémentarité entre le groupe ACP et l'Union africaine?

Le séminaire multi acteur organisé par l'ECDPM s'est voulu une première discussion ouverte et franche sur ces questions, étape préliminaire à ce qui pourrait devenir un débat extrêmement intéressant et, on peut l'espérer, fructueux. Nous avons tenté d'extrapoler, sur la base des divers points de vue exprimés lors du séminaire, trois scénarios possibles pour l'avenir. Il va de soi qu'une analyse plus approfondie s'impose pour étayer chacune des pistes proposées, et pour tester leurs atouts et leurs points faibles respectifs.

L'Accord de partenariat de Cotonou reste-t-il pertinent dans un monde en mutation?

- ***Scénario 1: Cotonou reste pertinent, mais un «léger réaménagement» pourrait s'avérer nécessaire pour en améliorer le fonctionnement***
- ***Scénario 2: Cotonou et la coopération ACP-EU ont perdu leur pertinence et n'ont aucun avenir dans un monde en mutation***
- ***Scénario 3: Cotonou offre encore un potentiel, mais des aménagements fondamentaux s'imposent face aux réalités actuelles***

Scénario 1: Cotonou reste pertinent, mais un «léger réaménagement» pourrait s'avérer nécessaire pour en améliorer le fonctionnement

L'Accord de Cotonou repose sur un fondement historique solide, constitué d'intérêts communs, et devrait rester le cadre privilégié des relations ACP-UE. Ce premier

scénario prend pour hypothèse de départ que l'APC conserve toute sa pertinence politique en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique. En se regroupant, les trois régions renforcent leur puissance de négociation face à d'autres blocs régionaux. En sa qualité de «plus grand regroupement de développement du monde», au sens où il inclut le nombre le plus élevé de pays les moins avancés et des groupes importants de pays enclavés, insulaires et vulnérables, le groupe ACP est l'instance légitimement la mieux placée pour défendre les intérêts de ces pays sur la scène multilatérale et dans les relations avec l'UE. Les partisans de l'APC et de la cause ACP affirment que la solidarité ACP reste forte. L'un des exemples les plus positifs de l'efficacité d'action du groupe ACP a été d'obtenir, lors de la 4^e réunion ministérielle de l'OMC à Doha en 2001, une dérogation aux termes de laquelle les dispositions commerciales préférentielles de l'UE en faveur des pays ACP ne pourront faire l'objet d'une contestation en vertu des règles de l'OMC avant 2008. Le fait que la région des Caraïbes préfère s'aligner avec l'Afrique, plutôt qu'avec l'Amérique latine, parce qu'elle éprouverait la plus vive difficulté à faire valoir sa spécificité au sein d'un groupe latino-américain, est une autre illustration révélatrice.

La grande diversité qui caractérise le groupe des 79 pays ACP doit être perçue comme un atout du partenariat, et non comme un frein. Les partisans de Cotonou affirment qu'il n'existe aucun autre cadre de coopération Nord-Sud doté d'une structure institutionnelle paritaire contractuelle aussi sophistiquée et aussi stable, de dialogue sur les questions politiques, économiques et de développement. Les nouveaux groupements de pays en développement qui se mettent en place à l'échelle continentale (Union africaine, par exemple) et régionale ne possèdent ni la même tradition ni un mécanisme analogue de dialogue avec l'UE, et ne représentent pas un groupe aussi large de pays avec lequel l'UE peut négocier, planifier et cogérer de vastes programmes de développement.

L'APC est également présenté comme une source de valeur ajoutée et de potentiel encore inexploité dans la mesure où son cadre permet de renforcer l'efficacité de l'aide. L'Accord reste un modèle en matière de partenariat, de bonne gouvernance, d'alignement et d'harmonisation, de même que de cohérence des politiques en faveur du développement, de coordination et de complémentarité. Il offre la possibilité de renforcer l'appropriation locale et nationale, et la participation multi

acteur au développement. Enfin et surtout, l'APC est perçu comme possédant les mécanismes concrets permettant de tirer les enseignements de l'expérience grâce à des processus exhaustifs de programmation, d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale. Il est évident que, même aux yeux de ses défenseurs les plus ardents, l'APC n'est pas parfait. Ses modalités de mise en œuvre pourraient être améliorées et ses lourdeurs bureaucratiques atténuées, mais les principes fondamentaux de l'Accord devraient être conservés à tout prix.

Scénario 2: Cotonou et la coopération ACP-UE ont perdu leur pertinence et n'ont aucun avenir dans un monde en mutation

Selon ce deuxième scénario, le cadre instauré de longue date entre les ACP et l'UE a atteint ses limites et ne permet plus de faire face à des défis mondiaux de plus en plus vastes et complexes, ni aux évolutions intervenant au sein même de l'UE. Lorsque les relations ACP-UE ont démarré en 1975 avec la première convention de Lomé, le monde s'organisait globalement autour d'un axe Nord-Sud – mais un monde multipolaire plus complexe et plus diffus s'est mis en place à l'aube du 21^e siècle. De nouvelles puissances voient le jour dans le domaine du développement (la Chine, l'Inde et le Brésil notamment) et leurs intérêts en Afrique et dans les ACP ne cessent de croître. Le groupe ACP tend à se fragmenter, et il est frappant de constater que la coopération en son sein reste embryonnaire après plus de trente années d'existence. La cohésion du groupe ACP risque d'être compromise davantage encore par l'adoption des APE. Un regroupement et un repositionnement des régions géographiques et des organisations (sous-)régionales sont en cours un peu partout dans les pays ACP – l'un des principaux exemples étant la création de l'Union africaine en 2002, laquelle réunit l'ensemble des pays du continent (y compris l'Afrique du Nord qui ne fait pas partie des pays ACP) au sein d'une alliance de coopération politique, économique, sociale et culturelle sans précédent sur le continent africain. De toute évidence, l'Accord de Cotonou ne répond pas au souhait de l'Afrique d'être traitée comme une entité unique.

Des évolutions analogues sont observées au niveau de l'UE qui tente, au travers de stratégies régionales distinctes, à différencier ses partenariats respectifs avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et avec les communautés économiques régionales au sein des ACP. L'émergence rapide de ces nouvelles

tendances remet en jeu le partenariat conclu de longue date entre les ACP et l'UE, voire le groupe ACP lui-même. Les détracteurs affirment que ce dernier éprouve la plus vive difficulté à se repositionner et à se montrer proactif. Les changements qu'il subit actuellement tendent par ailleurs à renforcer le sentiment qu'il est une construction artificielle dont seule la bénédiction de l'UE permet la survie. Les ACP n'ont guère eu de visibilité dans le monde en dehors de leurs liens historiques avec l'Union européenne: le fait que les autres puissances mondiales ne manifestent aucune intérêt de nouer des relations particulières avec eux en tant que groupe en est sans doute la preuve suffisante. La Chine et l'Amérique latine préfèrent conclure des partenariats spéciaux avec l'Afrique au travers des communautés économiques régionales et de l'Union africaine, plutôt qu'avec les ACP.

L'UE elle-même, partisane et alliée de longue date des ACP, ne semble plus attacher au partenariat la même importance que jadis. L'émergence de groupements régionaux, et de l'Union africaine en particulier, met en place des interlocuteurs avec lesquels l'UE peut engager un dialogue politique de région à région comme elle n'a jamais pu le faire avec le groupe ACP. Les nouveaux accords et arrangements régionaux (Stratégie conjointe UE-Afrique, APE, etc.) reprennent progressivement à leur compte les caractéristiques qui faisaient la particularité de l'Accord de Cotonou. Des pressions croissantes s'exercent par ailleurs depuis quelques années sur le FED et ses spécificités (contributions des États membres et gestion conjointe notamment). La CE semble affecter de plus en plus systématiquement les ressources du FED à des programmes et des facilités (santé, eau, énergie, Facilité de soutien à la paix en Afrique, etc.) en abandonnant souvent les principes de la gestion conjointe et en érodant de facto le partenariat avec les ACP.

Les détracteurs de l'Accord de Cotonou affirment que ces tendances sont irréversibles et que le défendre à tout prix n'a aucun sens. Les efforts déployés par le groupe ACP pour inverser le sens de la marée et tenter de s'adapter seront vains, parce que le «tsunami» engendré par l'accélération de l'évolution des intérêts et des relations internationales ne pourra être contenu. Ces mêmes détracteurs ajoutent que les phénomènes auront une envergure d'autant plus grande que le groupe ACP et ses institutions ne font état d'aucune capacité de réaction. L'absence de leadership et de dynamique interne du groupe ACP et de son secrétariat, conjuguée à la lenteur des mécanismes décisionnels et à une capacité limitée des ACP en termes de

ressources humaines et financières, ne font qu'ajouter à ce manque de crédibilité.

Scénario 3: Cotonou offre encore un certain potentiel, mais des aménagements fondamentaux s'imposent face aux réalités actuelles

Le troisième scénario reconnaît la nécessité d'une adaptation majeure de l'APC en raison de la transformation profonde du contexte international ces dernières années. La pression croissante exercée sur l'Accord peut inciter tous les acteurs concernés de part et d'autre à se mobiliser en vue d'une réflexion fondamentale sur l'avenir des relations UE-ACP.

Ce scénario prend pour hypothèse de base que plusieurs des principes et instruments qui sous-tendent l'APC restent pertinents dans une perspective de développement. D'importantes préoccupations s'expriment néanmoins quant à la survie d'un Accord qui ignore les processus de transformation fondamentale du contexte international. Des adaptations de grande envergure s'imposent pour conserver à l'APC son rôle légitime dans les relations ACP-UE, maintenant et au-delà de 2020:

- ***Assurer la pérennité de la pertinence par l'amélioration quantitative et qualitative des résultats.*** Les innovations de l'APC continuent d'inspirer une vision moderne et originale de la coopération internationale au travers du dialogue politique, de l'approche participative, de la programmation, de la gestion basée sur les performances, de mécanismes pragmatiques d'apprentissage par le biais des réexamens à mi-parcours et finaux, etc. Le défi consiste à faire fonctionner ce cadre original sur le terrain et à démontrer sa capacité de promouvoir un changement positif en termes de développement.
- ***Redynamiser les institutions de l'APC dans une perspective de dialogue politique.*** Sur le papier, le cadre institutionnel unique instauré par l'APC (Conseil paritaire des ministres, Comité des ambassadeurs, Assemblée parlementaire paritaire, etc.) dote les relations ACP-UE d'un avantage comparatif par rapport aux nouvelles configurations et aux groupements régionaux émergents, qui ne peuvent s'appuyer sur des structures aussi sophistiquées. Il s'avère néanmoins impératif, si l'on veut accroître la pertinence politique de l'APC, d'envisager un certain nombre de changements, et notamment (i) de renforcer le dialogue ACP-

UE et de l'élargir à des questions qui vont au-delà du domaine de l'aide et du commerce en conférant davantage de poids à des problématiques telles que la sécurité, la migration, la gouvernance, la responsabilité mutuelle et la cohérence des politiques; (ii) de conférer un caractère plus politique, et moins technique, au contenu du dialogue en donnant un rôle de premier plan aux ministres ACP des Affaires étrangères (plutôt qu'aux ministres de la planification et des finances – les ON – qui agissent essentiellement en qualité de gestionnaires de l'aide lors de l'examen de questions liées à l'APC); (iii) d'assurer l'efficacité du dialogue en repensant sérieusement sa forme à l'heure où quelque 105 pays sont impliqués; (iv) de conférer au secrétariat ACP un rôle de leadership mieux ancré, se concrétisant notamment par davantage d'autonomie, afin de consolider la pertinence de l'APC face aux initiatives nouvelles à l'échelon panafricain et régional.

- **Appliquer le principe de subsidiarité.** La diversité qui caractérise le groupe ACP peut être perçue comme un atout du partenariat, plutôt qu'un obstacle. La flexibilité, la différenciation entre pays et la géométrie variable peuvent être maintenues pour autant que persistent une valeur ajoutée visible et un rôle de concertation à remplir par les institutions ACP. Autrement dit, le groupe ACP agirait comme une sorte de ciment entre les différentes régions, ou comme un organisme de facilitation établissant des liens entre les divers intérêts et composantes des ACP par l'échange d'informations, d'analyses et de compétences. Il convient, pour parvenir à ce résultat, que les ACP redéfinissent leurs intérêts communs et que leurs institutions fournissent la preuve qu'elles sont dignes de confiance, capables d'assumer un leadership et dotées des capacités nécessaires.
- **Compléter la déclaration de Paris pour mieux ancrer l'amélioration de l'efficacité de l'aide.** Les principes qui sous-tendent l'APC offrent une excellente base sur laquelle appuyer la démarche visant à améliorer l'efficacité de l'aide, étant donné qu'ils prônent la bonne gouvernance, le renforcement de l'appropriation locale et nationale, la programmation d'un développement multi acteur dans les ACP, l'harmonisation et l'alignement avec les stratégies de développement mises en œuvre par les régions et pays concernés, et la cohérence des politiques de développement. Il peut constituer, à ce titre, un cadre privilégié pour améliorer la gouvernance des pays partenaires, la transparence des bailleurs de fonds et la responsabilité mutuelle. Même si la déclaration de Paris est le moteur du débat sur l'efficacité de l'aide, Cotonou et Paris peuvent se renforcer mutuellement.
- **Donner un contenu moderne et concret à la notion de contractualité et de respon-**

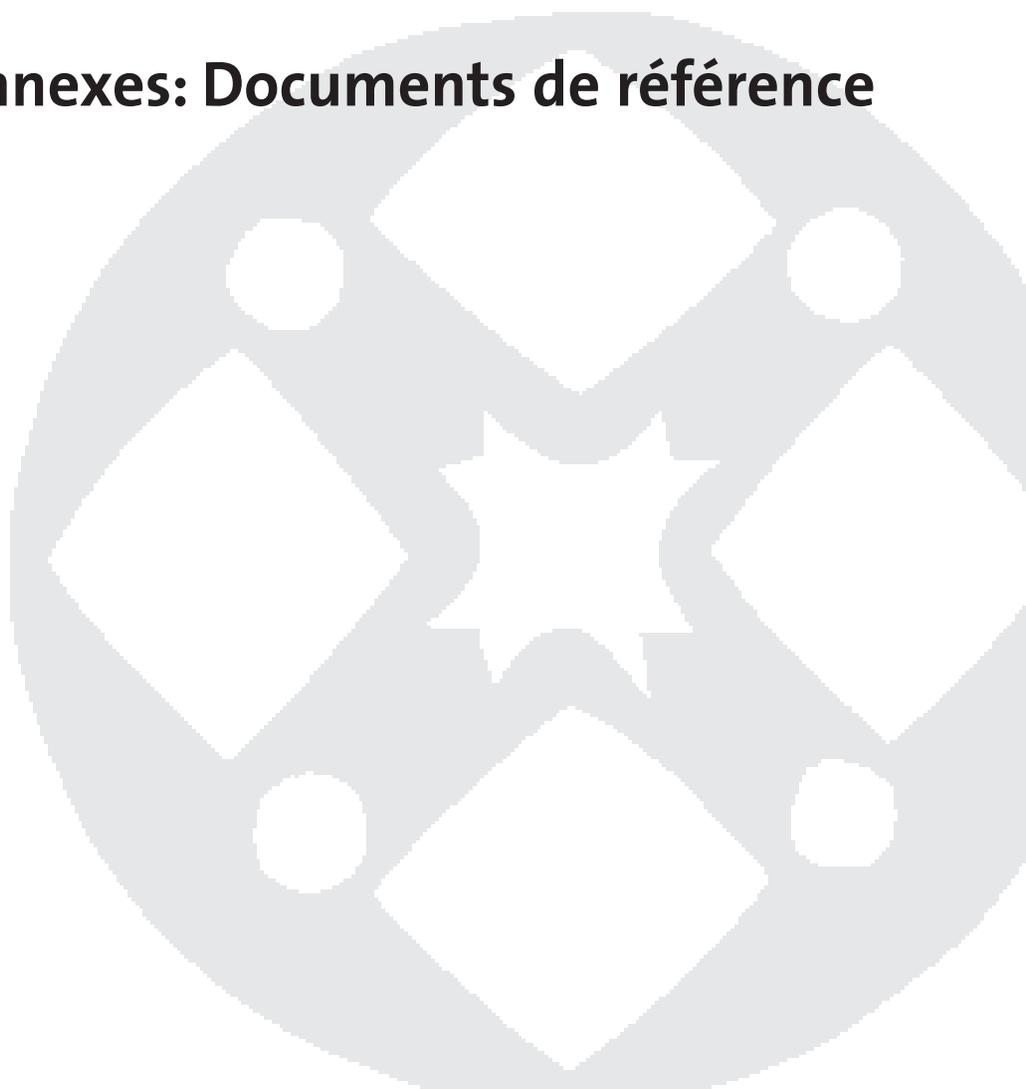
sabilité mutuelle. L'APC peut contribuer à préciser ce qu'implique l'abandon progressif d'un partenariat Nord-Sud inégal et axé sur le contrôle, en faveur d'un partenariat fondé sur la responsabilité mutuelle. Il peut notamment remplir ce rôle en valorisant son potentiel en termes de cohérence des politiques, et plus particulièrement en recourant de manière plus systématique et mieux étayée à l'article 12 relatif aux mesures européennes susceptibles d'affecter le développement des ACP.

- **Faire de l'APC ce que ses signataires veulent en faire.** La valeur ajoutée que l'APC peut offrir dans un monde multipolaire en proie à de nombreuses forces contradictoires va dépendre du leadership, tant du côté ACP que du côté de l'UE, et de la priorité accordée de part et d'autre aux relations ACP-UE. Il semblerait que l'UE avance rapidement vers la formulation de l'orientation qu'elle veut donner à son partenariat avec les ACP. Les parties prenantes ACP s'engagent aussi dans une réflexion analogue au niveau des Ambassadeurs ACP et du Conseil ACP. La redynamisation éventuelle – voire la survie – de l'APC va donc dépendre des institutions politiques ACP au plus haut niveau et du dynamisme du secrétariat ACP, chef de file de la mise en œuvre de l'Accord. Il faut donc que le leadership ACP s'attache sans attendre à conférer au groupe un profil plus performant, basé sur l'apport d'une valeur ajoutée spécifique, et sur une division des tâches et une complémentarité avec d'autres initiatives plus récentes.

Un dernier mot

Ces premières réflexions montrent clairement que les ACP et leur partenariat de longue date avec l'UE se trouveront confrontés à des défis de grande envergure dans les années à venir. À l'heure où le centre de gravité de la coopération ACP-UE semble basculer quelque peu vers l'Union africaine et les communautés économiques régionales, les partenaires ACP-UE n'ont aujourd'hui d'autre choix que de repenser et repositionner leur relation dans un monde multipolaire. En sa qualité de fondation indépendante et non partisane spécialisée dans les relations ACP-UE, l'ECDPM reste engagée à aider les différentes parties dans ce processus.

Annexes: Documents de référence



a. Les dimensions politiques: note préliminaire

Jan Vanheukelom, James Mackie & Jean Bossuyt

L'Accord de partenariat de Cotonou (APC) met un accent beaucoup plus fort sur la politique que son prédécesseur. Quels en sont les effets et comment la dimension politique de l'APC a-t-elle évolué ?

1 La dimension politique : une innovation d'avant-garde

L'introduction de la dimension politique a été annoncée comme une des innovations les plus importantes de l'Accord de Cotonou. Le nouveau partenariat devait avoir un fondement politique solide, sous-tendu par un dialogue politique permanent.

Les conventions successives de Lomé étaient axées avant tout sur la coopération économique¹. Avec Lomé IV, l'Union européenne (UE) avait déjà commencé à introduire des dispositions sur les droits de l'homme, l'État de droit et les principes démocratiques. Ces points ont été inclus dans l'Accord de Cotonou au titre d'« éléments essentiels » qui sous-tendent le partenariat. Mais la « dimension politique », à laquelle un des premiers chapitres de l'Accord (première partie, titre II)² est entièrement consacré, va beaucoup plus loin : elle définit plus clairement les « règles de l'engagement » dans le dialogue politique et étend le contenu du dialogue. Elle cherche à garantir que les relations entre les partenaires deviennent des relations politiques, parvenues à maturité, qui constituent en fait le troisième pilier du partenariat, les deux premiers étant l'aide et le commerce. La gouvernance a été ajoutée au texte, au rang d'« élément fondamental » du partenariat.

Dans certains milieux ACP, ces changements ont été accueillis avec quelques réticences. Les « éléments essentiels » leur semblaient constituer une restriction découlant directement de la préoccupation de l'UE de suspendre la coopération au développement en cas de violation (situation perçue comme telle) de ces éléments. En même temps, toutefois, le concept de véritable partenariat politique ACP-UE suscitait la sympathie de tous les tenants des traditions de la coopération ACP-UE. L'UE, quant à elle, s'engageait aussi sur un terrain inconnu.

1 Pour une étude générale de l'histoire des relations ACP-UE, voir par exemple : http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_en.htm

2 Accord de partenariat de Cotonou, titre II, La dimension politique (articles 8 à 13)

Quelques années seulement auparavant, en 1992, le traité de Maastricht avait introduit un élément de politique étrangère, la PESC, dans l'action extérieure de l'UE. Il était donc logique que les négociations de Cotonou, qui se sont déroulées à la fin des années 90, ajoutent cet élément de la relation politique à l'accord. Toutefois il s'agissait d'un domaine relativement nouveau tant pour l'UE que pour les ACP.

2 Les dimensions de la politique

Le titre II de l'accord met en relief dès le début ce que les partenaires entendaient par dialogue politique. Mais le chapitre couvre également divers sujets plus précis. Après avoir défini les éléments essentiels, et l'élément fondamental (la gouvernance), le chapitre aborde la question de la cohérence des politiques communautaires et leurs incidences sur les ACP, puis la migration, et formule des engagements sur « une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix, de prévention et de règlement des conflits ».

L'article 8 constitue la pierre angulaire de tout le chapitre. Il établit le principe du dialogue politique dont il décrit la forme et le contenu potentiel. Ouverte et transparente, l'approche met en évidence l'importance de la compréhension réciproque. Elle précise naturellement que le dialogue a également pour objectif de prévenir des situations dans lesquelles l'une des parties chercherait à recourir aux clauses relatives au non-respect de certaines obligations, les articles 96 et 97. Ceux-ci prévoient des « consultations » qui peuvent conduire à prendre des « mesures appropriées », telles que la suspension de l'aide ou d'autres formes de sanctions, en cas de violation d'un des éléments essentiels ou de l'élément fondamental de l'accord³.

L'article 8 essaye toutefois d'apaiser les inquiétudes des ACP ; ceux-ci craignent en effet que, avec le dialogue politique, l'UE cherche principalement à disposer d'un outil spécial pour sanctionner les partenaires en cas de violation grave des éléments essentiels. L'article énonce qu'un dialogue régulier, global, équilibré et approfondi doit conduire à des « engagements mutuels ». Mené avec souplesse, le dialogue doit être adapté au pays concerné et conduit au niveau approprié. L'article offre la possibilité d'associer les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les acteurs de la société civile au dialogue. Le contenu du dialogue politique peut aller des « stratégies de coopération » à des domaines qui n'étaient pas couverts auparavant, tels que la paix et la sécurité, le commerce des armes, le droit d'asile, la migration et la gouvernance. À l'époque, l'ECDPM avait fait remarquer que les

3 Les articles 96 et 97 sont formellement placés en dehors de la dimension politique, dans les dispositions finales de l'APC, mais ils sont étroitement associés au pilier politique de l'accord, vu qu'ils peuvent être invoqués uniquement en cas de violation des éléments essentiels et de l'élément fondamental énoncés à l'article 9 de l'accord. Cf. Mackie James, & Julia Zinke, 2005, *When Agreement Breaks Down: What Next?* Discussion Paper Nr 64B, ECDPM, Maastricht

sanctions prises dans le passé à l'encontre d'États ACP n'avaient pas toujours reposé sur le dialogue ou sur une prise de décision transparente :

« L'Accord de Cotonou a mis au point une nouvelle procédure qui offre de plus grandes garanties d'équité. En outre, il maintient et renforce la « procédure de consultation » introduite par Lomé IV bis (...). Il met plus fortement l'accent sur la responsabilité de l'État concerné en se concentrant sur les mesures prises par celui-ci pour remédier à la situation⁴. »

Ce n'est en fait qu'à l'article suivant, **l'article 9**, que le texte explique ce que les parties entendent par « éléments essentiels » et « élément fondamental » du partenariat. Les éléments essentiels comprennent le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit. L'article introduit et définit également la notion de gouvernance en tant qu'« élément fondamental ».

L'article 11 est entièrement consacré à la nécessité et à l'obligation de mener une politique active avec des pays partenaires fragiles ou en proie à des conflits. Aux termes de cet article, les signataires s'engagent à adopter une politique intégrée de consolidation de la paix, de prévention et de règlement des conflits, et à développer des instruments et des activités appropriés.

L'article 10 mentionne d'autres éléments que les parties considèrent comme importants pour le maintien d'un environnement politique stable et démocratique (tels que les principes de l'économie de marché et la participation de la société civile et du secteur privé). À **l'article 12**, la Communauté s'engage à consulter ses partenaires sur la cohérence de ses politiques et leur incidence probable sur les États ACP. **L'article 13**, enfin, porte sur une préoccupation de l'UE qui présente un caractère politique national particulier : les politiques en matière de migration et de réadmission. Les États ACP s'intéressaient davantage aux aspects de la migration tels que la protection de leurs ressortissants, ou les effets constructifs ou préjudiciables pour le développement de certaines politiques de migration.

Au début, les partenaires des ACP étaient réservés quant à certains points de la dimension politique de l'APC. Ils ont exprimé de sérieuses inquiétudes sur certaines des nouvelles « règles du jeu » du dialogue politique, en particulier sur l'absence de clarté concernant les questions suivantes : 1. Quand et comment le dialogue politique sur les violations (situations perçues comme telles) des éléments essentiels donnerait-il lieu aux consultations prévues à l'article 96 ? 2. Quand et comment ces consultations obligatoires entraîneraient-elles l'adoption d'« actions appropriées » ? 3. En quoi consisteraient ces actions définies unilatéralement ? Les partenaires ACP craignaient également que l'article 96 fasse l'objet

4 ECDPM, 2001, Cotonou Infokit: Essential and Fundamental Elements, Fiche 20, Maastricht

d'une mise en œuvre incohérente qui permettrait l'apparition furtive de nouvelles formes de conditionnalités. Concernant les politiques en faveur de la paix et du règlement des conflits (article 11), certains partenaires et certains acteurs se sont demandés si l'UE disposait des stratégies et des instruments appropriés pour atteindre effectivement ses objectifs ambitieux en matière de consolidation de la paix et de prévention ou de règlement des conflits. Ils ont également fait valoir qu'une cohérence accrue et une mise en œuvre plus rigoureuse des critères de gouvernance de l'aide renforceraient l'efficacité de l'aide et la crédibilité de l'UE.

Les engagements ambitieux découlant de la dimension politique de l'APC étaient exigeants envers l'UE. Celle-ci était-elle équipée pour mener à bien cette tâche ? Les incitations institutionnelles et les capacités humaines étaient-elles suffisamment mobilisées pour passer de tâches principalement administratives à un agenda essentiellement politique ?

3 L'expérience des cinq dernières années

3.1 Dialogue politique

À maint égard, le dialogue politique est une composante naturelle du partenariat ACP-UE qui, dans la pratique, avait déjà commencé à se développer discrètement dans de nombreux pays ACP bien avant la signature de l'Accord de Cotonou. Cependant, l'adoption de l'accord a engendré la possibilité de mener ouvertement un dialogue de cette nature et de nombreux acteurs ont espéré recevoir des conseils. Dès 2003, les ACP et l'UE ont rédigé et adopté quelques lignes directrices relativement souples, mais le recours à l'article 8 était dans une large mesure laissé à l'initiative des acteurs sur le terrain.

Il est difficile de savoir précisément dans quelle mesure, sous quelle forme et avec quelle portée l'article 8 a été invoqué au cours des six dernières années, parce qu'on ne dispose pas de rapports systématiques sur son application. Certains détails commencent toutefois à émerger de la révision à mi-parcours. L'article rédigé par Wolfram Vetter pour cette même session du séminaire montre certaines des difficultés et des questions pratiques auxquelles ont été confrontés les délégations de la CE et les gouvernements ACP. C'est dans les évaluations toutefois que l'on trouve le plus de renseignements sur le recours à l'article 8.

En particulier, l'évaluation thématique de l'appui de la CE à la gouvernance dans les pays tiers⁵ donne des indications utiles sur le recours à l'article 8 en ce qui concerne la stimulation de la gouvernance. L'UE étendant ses politiques et ses instruments d'appui à la gouver-

5 "Thematic Evaluation of the EC Support to Good Governance", rapport final, juin 2006, évaluation effectuée par Particip GmbH et l'ECDDPM à la demande de la Commission européenne.

nance, ce sujet relève davantage maintenant de la planification et de la programmation de l'UE/CE ainsi que du dialogue politique avec les partenaires ACP à différents niveaux (national, régional et continental). Le dialogue politique permet progressivement aux deux parties d'examiner les types d'action et d'aide susceptibles de soutenir au mieux la gouvernance. Toutefois l'évaluation montre également que la CE/UE a encore beaucoup à faire pour intégrer efficacement l'agenda de la gouvernance, de façon systématique et cohérente, dans des processus de dialogue politique, puis élargir cet agenda, sans porter atteinte aux principes du partenariat.

La prédominance croissante de la gouvernance, en tant que priorité politique, dans l'action extérieure de la CE a coïncidé avec une demande nationale accrue d'amélioration de la gouvernance par les pays ACP. Avec son mécanisme africain d'évaluation par les pairs, le NEPAD⁶ illustre cette demande. Au plan mondial, on a enregistré d'autres demandes de pays partenaires et de bailleurs qui devraient ajouter une dimension au dialogue politique. Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005)⁷, les deux parties se sont engagées à améliorer l'efficacité de l'aide en renforçant l'obligation mutuelle de rendre des comptes. Cet engagement exige des bailleurs qu'ils accentuent la transparence de l'alignement de leur aide sur les politiques de développement des pays et qu'ils harmonisent davantage les actions de développement.

La forme et le contenu du dialogue politique ont également évolué d'une manière quelque peu inattendue. Par exemple, le dialogue politique a rapidement atteint un niveau continental et il est devenu un élément fondamental de la relation de plus en plus solide qui lie l'Union Africaine et l'Union Européenne. Un dialogue important a également eu lieu au niveau sous-régional entre l'UE et les communautés économiques régionales (CER). Encore une fois, aucun de ces niveaux de dialogue n'est entièrement nouveau. Ils existaient déjà tous avant l'Accord de Cotonou mais la vitesse à laquelle ils se sont développés au cours des six dernières années est remarquable et devrait être attribuée, du moins en partie, à la reconnaissance de l'importance du dialogue politique et au cadre très ouvert qu'offre l'APC.

3.2 Éléments essentiels et sanctions

Initialement, les États ACP craignaient que le dialogue politique promis par l'article 8 fonctionne principalement comme un prélude aux articles 96 et 97, les « articles sur les sanctions », relatifs à la violation des éléments essentiels et de l'élément fondamental.

6 NEPAD, the New Partnership for Africa's Development, cf: NEPAD Framework Document, October 2001, <http://www.nepad.org/2005/files/documents/inbrief.pdf>

7 Forum à haut niveau, Paris, mars 2005, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide du développement, <http://www.aidharmonisation.org/>

Cependant la pratique actuelle du dialogue politique au titre de l'article 8 et un certain nombre de changements apportés lors de la première révision de l'APC ont progressivement réduit les craintes des ACP.

Le dialogue politique prévu dans l'APC a certainement été le plus difficile dans des situations dans lesquelles l'UE a soulevé des questions concernant des manquements aux « éléments essentiels ». Les pays ACP ont exprimé leur mécontentement concernant les modalités régissant le passage par l'UE d'un « dialogue politique » approfondi à des « consultations » exceptionnelles au titre des articles 96 et 97.

Cependant, malgré les efforts déployés dès mai 2003 pour convenir de lignes directrices pour le dialogue politique au titre de l'article 8, ce n'est qu'avec la révision de l'APC, effectuée en 2005, que les deux parties se sont accordées sur des règles contraignantes plus explicites relatives aux articles 96 et 97⁸. Ces règles visaient à accroître la transparence et la prévisibilité du processus décisionnel concernant le passage du dialogue politique aux consultations au titre de ces deux articles. Les partenaires ont établi une phase préparatoire obligatoire de « dialogue intensifié » au titre de l'article 8 avant de passer aux consultations prévues à l'article 96. Après la révision de 2005, les parties ont également décidé de renforcer la participation au processus de dialogue et de consultation de pays ACP, autres que celui qui se trouve au centre du débat, en qualité d'« amis » ou de pairs.

Ce souci d'amélioration de la qualité du dialogue politique a coïncidé avec une prise de conscience de l'inefficacité des conditionnalités ancien style⁹ et de certaines expériences moins réussies de l'UE en matière de sanctions, comme ce fut le cas avec le Zimbabwe¹⁰. Les expériences ultérieures avec l'Éthiopie et l'Ouganda (deux enfants chéris des bailleurs) illustrent les difficultés que rencontrent les bailleurs qui se sont engagés dans de nouvelles formes de partenariat préconisant la prévisibilité et le recours aux systèmes et aux politiques propres aux pays partenaires¹¹.

3.3 Gouvernance

Au début, l'Accord de Cotonou donnait de la gouvernance une définition assez étroite et technocratique, se rapportant principalement à la gestion efficace et transparente des res-

8 L'annexe VII, Dialogue politique sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, qui a été ajoutée à l'accord après sa révision (achevée en février 2005), contient trois articles sur le recours aux consultations au titre de l'article 96. Cf. Mackie & Zinke op cit.

9 Fonds monétaire international, 2001, "Streamlining Structural Conditionality: Review of Initial Experience", Washington

10 Voir également : Mackie, James et Zinke, Julia ; "When Agreement Breaks Down, What Next? The Cotonou Agreement's Article 96 Consultation Procedure", Discussion Paper Nr 64A, août 2005, ECDPM, Maastricht, et www.ecdpm.org/Article96.

11 de Renzio, Paolo (February 2006), "The primacy of domestic politics and the dilemmas of aid: What can donors do in Ethiopia and Uganda?", ODI Opinion, Londres

sources par les pouvoirs publics. Au fil du temps, cependant, la vision de la CE sur la gouvernance a évolué pour faire place à un vaste concept holistique, englobant les relations entre l'État et la société civile, les droits de l'homme, la démocratisation, l'État de droit, ainsi que la réforme du secteur public et la décentralisation¹². En l'espace de quelques années, la gouvernance s'est retrouvée au premier rang des priorités de l'agenda ACP-UE.

Cette évolution ne saurait surprendre. Au cours des dernières années, le consensus s'est renforcé sur les liens inextricables existant entre la gouvernance et certains objectifs cruciaux du développement, tels que la réduction de la pauvreté, la croissance économique, la paix et la sécurité, ainsi que le développement durable. La gouvernance est également au centre des nouvelles modalités de mise en œuvre de l'aide. L'octroi d'un appui budgétaire dépend grandement d'un ensemble de conditions auxquelles le pays partenaire doit satisfaire en matière de gouvernance.

Si la gouvernance est au centre de l'intérêt, sa mise en œuvre pose des difficultés diverses et variées. Premièrement, qui fixe l'agenda de la gouvernance ? L'expérience a montré les limites des modèles exogènes imposés. Dans une société organisée, la gouvernance touche aux règles fondamentales du jeu ; il convient donc que son agenda se réalise à l'initiative du pays. Pourtant la gouvernance n'est plus le monopole des gouvernements centraux. Elle est devenue l'affaire d'un grand nombre d'acteurs locaux (par exemple, la société civile, les organisations de défense des droits de l'homme, le secteur privé et les collectivités locales). Il s'agit de faire progresser les processus de dialogue multiacteur afin de définir des priorités en matière de gouvernance qui soient partagées par tous les interlocuteurs. Cette démarche, à son tour, privilégie l'établissement de liens entre les débats de l'UE sur la gouvernance et une multitude d'initiatives africaines sur la gouvernance prises à divers niveaux (UA, CER, échelon national et local). Deuxièmement, comment la CE peut-elle s'équiper pour mettre en œuvre une aide efficace à la gouvernance dans un très grand nombre de contextes nationaux et régionaux différents ? À ce stade, on observe nettement une tension entre la progression rapide de la gouvernance en tant que priorité politique et la capacité institutionnelle globale de réponse de la CE/UE. Troisièmement, comment faire progresser la gouvernance parmi les bailleurs ? Il est de plus en plus généralement admis que la gouvernance n'est pas simplement une problématique qui touche les pays tiers, « là-bas », mais un ensemble de principes que les bailleurs doivent eux aussi respecter dans leurs contacts avec les ACP.

De toute évidence, l'importance croissante accordée à la gouvernance dans le partenariat ACP-UE est une réponse à la demande sociétale, en augmentation dans les pays ACP, en faveur d'une meilleure gouvernance. Cette opportunité peut être favorable à la coopération

¹² Cette évolution se reflète clairement par exemple dans le Manuel de la CE sur la gouvernance, 2004 (version provisoire).

ACP-UE si l'on parvient à transformer le dialogue sur la gouvernance en un instrument de renouvellement du modèle de partenariat – basé sur l'appropriation par les pays et l'obligation mutuelle de rendre des comptes ; mais elle sera néfaste pour la coopération ACP-UE si le dialogue sur la gouvernance génère de nouvelles conditionnalités imposées par les bailleurs.

3.4 Consolidation de la paix, règlement des conflits et partenariats difficiles

Les années 2000 et 2001 ont également été marquées par un travail considérable visant à améliorer le cadre stratégique de l'UE pour la consolidation de la paix et le règlement des conflits. Ce débat a abouti au sommet de Göteborg¹³, en juin 2001, et à l'accord sur le programme de l'UE pour la prévention des conflits violents. Ce document s'inscrivait dans le prolongement du cadre défini par l'Accord de Cotonou et encourageait la Commission à l'époque à insister particulièrement sur la nécessité de réaliser un travail de prévention des conflits au niveau sous-régional, en Afrique, à travers la programmation des PIR financés par le 9^e FED¹⁴.

La communication Gouvernance et développement (2003) a apporté de nouvelles lumières sur la volonté de s'impliquer dans la consolidation de la paix et de rester engagé dans les « partenariats difficiles ». Bien que les difficultés politiques, stratégiques et opérationnelles soient considérables, la CE a montré comment elle peut puiser dans les divers instruments dont elle dispose, dialogue politique inclus. Pour ce qui est de l'agenda de sécurité, l'UE a lancé quelques initiatives de réformes nationales du secteur de la sécurité.

L'action de la CE dans le domaine de la paix et de la sécurité a pris un tour nouveau avec l'affectation de ressources du 9^e FED à plusieurs opérations régionales de faible envergure de consolidation de la paix par l'intermédiaire de l'Ecowas (au Libéria en 2003 et en Côte d'Ivoire en 2004) et de l'UA (au Burundi en 2004). L'idée qui sous-tendait ces débuts modestes a été considérablement élargie avec l'accord conclu avec l'UA concernant la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique¹⁵. Cet instrument était également financé par le 9^e FED qui lui a alloué un montant initial de 250 millions d'euros, complété ensuite par une enveloppe de 50 millions d'euros. La Commission n'a pas la compétence légale requise pour soutenir les opérations de paix et de sécurité et elle ne peut donc pas utiliser les ressources budgétaires de l'UE à cette fin, mais l'article 11.4 de l'APC offre toutefois un fondement solide pour des

13 Conclusions de la présidence, Conseil européen, Göteborg 15-16 juin 2001, SN/2001/01 REV1

14 Alexander L, Higazi H, Mackie J, Nino-Perez J & Sheriff A, 2003, Regional Approaches to Conflict Prevention in Africa, In Brief No.4, ECDPM, Maastricht

15 La Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique a été créée en 2003. Destiné à soutenir les initiatives africaines de consolidation de la paix, ce mécanisme a été financé jusqu'à présent par le FED.

actions de ce type. Au début, cette affectation des ressources du FED a suscité de fortes controverses : non que l'appui de l'UE à l'UA et aux CER africaines en faveur d'actions de paix et de sécurité ait été remis en question, mais le FED était considéré comme un fonds destiné au développement. Dans ce sens, on peut dire que les dispositions de l'Accord de Cotonou dans ce domaine ont été plus prévoyantes que beaucoup de gens ne le pensaient, dans la mesure où la conception générale du FED a dû s'aligner sur le caractère plus politique de l'accord.

3.5 Migration

L'article 13 de l'APC est en fait un compromis entre deux points de vue passablement différents : celui des ACP et celui de l'UE. Les deux parties avaient certainement à l'esprit les diverses dimensions développementales de la migration (envois de fonds, fuite des cerveaux, etc.), bien que certains se soient demandé avec scepticisme s'il était approprié de s'y attaquer dans le cadre de l'action pour le développement. Mais les partenaires étaient également poussés par d'autres questions plus politiques. Ainsi les États membres de l'UE se préoccupaient de considérations nationales les incitant à réduire les pressions migratoires des partenaires ACP « pourvoyeurs » de migrants et souhaitaient l'adoption d'une clause de réadmission (article 13.4). Les ACP, de leur côté, cherchaient à assurer la protection de leurs ressortissants à l'intérieur de l'UE (article 13.3).

Depuis 2000, la migration est certainement devenue l'objet du « dialogue approfondi » envisagé par l'APC, mais ce dialogue n'a pas toujours été facile. En juin 2002, le Conseil européen de Séville s'est entendu sur des conclusions fortement axées sur la prévention de la migration et sur la réadmission, qui ont provoqué de fortes inquiétudes chez de nombreux acteurs du développement. À la suite de ce Conseil, toutefois, le débat a avancé et l'Europe a montré une plus grande compréhension en ce qui concerne la nécessité de prendre des mesures constructives dans les pays ACP, et non pas simplement des mesures visant à gérer la migration et à lutter contre la migration illégale et le trafic des êtres humains. Ce tournant apparaît clairement dans les discours prononcés par Franco Frattini, commissaire européen chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité, lors d'une conférence sur la migration et le développement tenue à Bruxelles en mars de cette année, et à la conférence ministérielle euro-africaine qui s'est déroulée à Rabat en juillet. Le débat est loin d'être clos : il convient de déterminer les mesures constructives de développement qui seront le plus à même de décourager la migration. En outre, des débats portent encore sur le coût réel de mesures de ce type et sur leur financement.

4 La dimension politique d'un monde en évolution

Dans l'ensemble donc, la dimension politique de Cotonou s'est certainement révélée utile et opportune : elle a donné un cadre à différents débats très importants au cours des six années qui se sont écoulées depuis la signature de l'accord. Ce cadre s'est montré suffisamment flexible pour s'adapter aux débats nouveaux ; et ceux qui étaient déjà en cours lors de la signature de l'accord (ayant trait par exemple à la paix, aux conflits, à la migration, à la gouvernance, etc.) sont tous devenus des sujets majeurs du dialogue et de la coopération. Dans ce sens, les dispositions politiques ont enrichi l'accord qui est maintenant davantage en mesure de s'adapter à l'évolution des situations et des défis.

Cinq années de dialogue politique au titre de l'APC montrent que cette dimension du partenariat s'est étendue et approfondie. L'éventail des partenaires associés au dialogue s'est élargi : il inclut maintenant des interlocuteurs non signataires de l'accord, tels que l'Union africaine et, comme prévu par l'accord, des acteurs non étatiques. La création de l'Union africaine a donné à l'UE un interlocuteur viable avec lequel celle-ci peut engager un dialogue politique interrégional que le Groupe ACP ne pourrait assumer. Les craintes initiales concernant l'emploi purement restrictif de l'article 8 se sont révélées non fondées.

Il s'est également produit des cas d'absence de dialogue ayant entraîné des frictions. Récemment, par exemple, des membres des ACP ont exprimé leurs préoccupations lorsque la CE/UE a unilatéralement développé sa stratégie pour l'Afrique. Leur réaction montre à la fois que les partenaires africains des ACP attachent une grande importance à ce dialogue et que les relations asymétriques de pouvoir continuent largement de caractériser le partenariat. Des asymétries entachent également les relations entre les partenaires ACP eux-mêmes, qu'il s'agisse de leur dépendance à l'égard de l'aide extérieure (les ratios aide/PNB variant de 20 à 0,4 %) ou de leur engagement politique et de leur capacité à réduire la pauvreté. On ne peut pas supprimer ces asymétries d'un coup de baguette magique. Il faut les gérer au cas par cas, selon des modalités de dialogue politique propres à chaque pays.

L'importance croissante de la gouvernance dans l'APC est également source de difficultés. Deux tendances générales affecteront encore les modalités de la coopération : l'augmentation de l'aide promise pour 2010 et l'engagement, pris avec la Déclaration de Paris, d'améliorer l'efficacité de l'aide. L'UE et ses États membres peuvent être tentés de « déployer » des volumes plus importants de ressources aux dépens de la qualité de l'aide. L'alignement des bailleurs derrière les stratégies de réduction de la pauvreté du pays partenaire soulève de nouvelles questions. Le cas de l'Éthiopie et celui de l'Ouganda (mentionnés plus haut) illustrent les difficultés à surmonter pour stimuler les dimensions politiques d'un agenda de gouvernance dans la nouvelle conception de l'aide. Certains prétendent même que les nouvelles modalités de l'aide, telles que l'appui budgétaire,

risquent d'infléchir encore davantage la motivation des bailleurs à nouer un dialogue politique direct et ouvert. L'apparition de bailleurs non traditionnels, telle la Chine, influencera également l'environnement dans lequel l'UE et ses partenaires concrétiseront la dimension politique de l'APC.

b. La mise en pratique de la dimension politique

Wolfram Vetter¹

1 Introduction

L'introduction de la dimension politique dans l'Accord de Cotonou a ouvert la voie à des relations extérieures globales avec les pays en développement partenaires de l'Union européenne (UE). Toutefois, l'Accord de Cotonou n'a pas été négocié et mis en œuvre à l'écart de l'évolution générale de l'UE. Le traité de Maastricht avait déjà introduit la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en 1992 et le traité d'Amsterdam une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en 1999. Les aspirations de l'Union européenne en matière de politique étrangère ont connu un autre moment fort avec l'adoption de la stratégie de sécurité européenne (SSE) en 2003, en réaction au 11 septembre 2001.

Au cours de la même période, de nombreux changements importants se sont également produits dans le contexte ACP. La plupart des pays ACP adhèrent aujourd'hui à des agendas de développement qui ne reposent pas simplement sur un appui externe ; ils acceptent d'assumer leurs propres responsabilités. Il est généralement admis que le développement économique et social passe par la démocratie et la bonne gouvernance. Les pays ACP diversifient leurs partenariats, définissent leurs besoins eux-mêmes et recherchent les partenaires les plus appropriés. Ils ne se contentent pas de dépendre de liens « traditionnels ». Ils constituent et renforcent des alliances qui permettent de définir des intérêts communs avec la plus grande efficacité et qui ont le plus de chances d'être écoutées dans notre village planétaire. Des organisations consolidées établissent et mettent en œuvre des agendas d'intégration régionale.

Cette évolution se traduit par un changement également dans les relations entre les ACP et l'UE : il ne s'agit plus de simples relations entre partenaires de développement ou partenaires commerciaux. Au plan européen, la coopération et les échanges avec les pays en développement ne sont plus le monopole de la Commission européenne. Le haut-représen-

¹ L'auteur travaille à l'unité Afrique du Secrétariat du Conseil de l'UE. Il était auparavant conseiller politique auprès d'une délégation de la CE en Afrique. Il a rédigé ce document à titre personnel ; les idées qu'il y exprime ne reflètent pas nécessairement les positions officielles de l'Union européenne.

tant pour la PESC, Javier Solana, s'intéresse de près également aux pays ACP. Le groupe de travail ACP du Conseil n'est plus le seul à traiter des affaires concernant les pays ACP ; cette mission incombe également aux groupes de travail sur l'Afrique, l'ONU, les droits de l'homme, la non-prolifération et de nombreux autres. Il est rare en effet qu'aucun point relatif à l'Afrique ne soit inscrit à l'ordre du jour des réunions bihebdomadaires du Comité politique et de sécurité (COPS). Les relations politiques et les questions relatives à la paix et à la sécurité en Afrique ne sont plus confiées aux États membres de l'UE (anciennes puissances coloniales) ; elles sont abordées de façon régulière et intensive à l'échelon européen et font l'objet d'une recherche d'approches et de solutions globales et non pas simplement développementales.

Les relations ACP-UE sont devenues des relations politiques qui forment le socle d'un partenariat réel. L'Accord de Cotonou reflète ce changement et offre également les outils nécessaires pour penser et dynamiser ces nouvelles relations.

2 La paix et la sécurité

« Pas de développement sans paix, pas de paix sans développement. » Cette affirmation revient souvent dans les discours sur la coopération avec les pays en développement, qu'il s'agisse de coopération économique ou de politique étrangère. Cette conception assez récente est fondamentale pour la réorientation des relations extérieures de l'UE : le premier chapitre de la Stratégie de l'UE pour l'Afrique, par exemple, est consacré à la paix et à la sécurité. Dans cet esprit, on constate une volonté politique forte de s'attaquer aux crises que connaît l'Afrique, comme l'ont montré Javier Solana et le représentant spécial de l'UE pour les Grands Lacs, Aldo Ajello, pour la République démocratique du Congo ; cette préoccupation est également apparue dans le cas du Soudan pour lequel deux réunions de haut niveau ont été organisées à Bruxelles au premier semestre 2006. Plus récemment, le président de la Commission Européenne, José Manuel Barroso, s'est rendu lui-même au Darfour.

En règle générale, l'intégration d'éléments relatifs à la paix et à la sécurité dans les politiques et les programmes a permis à l'UE de donner des réponses globales. C'est également pour cette raison que l'UE est devenue un partenaire de premier rang pour l'Union africaine (UA) dont l'agenda s'étend bien au-delà des questions de développement.

La Commission Européenne travaille depuis longtemps avec l'UA sur de nombreuses questions, en particulier sur l'appui à la réforme institutionnelle de la Commission de l'UA. Cependant, deux éléments majeurs ont préparé le terrain pour des relations UE-UA solides et globales : la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et la dimension africaine de la PESC et de la PESD.

Après la création, à la demande de l'UA, de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FPA), la Commission Européenne s'est engagée dans une zone grise située entre politique de développement et politique de sécurité. La FPA est un instrument de développement conçu pour soutenir les efforts déployés en Afrique et elle intervient sur la base de programmes d'action africains et de critères définis par les Africains ; mais elle appuie également le financement d'opérations militaires qui ont un effet direct sur la sécurité. Contrairement au traité de la CE, l'Accord de Cotonou, aux termes de son article 11, offre une flexibilité qui autorise le financement d'opérations militaires.

Dans le cas du Darfour, l'appui de la FPA à la Mission de l'Union Africaine au Soudan (African Union Mission in Sudan - AMIS) est devenu un élément central des actions de l'UE visant à remédier à une catastrophe humanitaire et à résoudre une crise sécuritaire. Toutefois, la réponse apportée par la FPA n'a pas suffi. Le processus devait être accompagné au plan politique. C'est l'UE et non pas simplement la Commission Européenne qui a été sollicitée en tant qu'acteur et interlocuteur de l'UA, du gouvernement soudanais et des rebelles, ainsi que d'autres partenaires internationaux. Pour ce qui est de l'aide également, les besoins dépassaient le financement de l'opération. Il fallait un soutien logistique, ainsi que des experts et des conseils pour planifier et diriger l'AMIS. Les besoins ont été satisfaits grâce aux instruments de la PESD qui a assuré un pont aérien et la logistique, et fourni des observateurs militaires, des policiers et des logisticiens. L'appui de l'UE à l'AMIS a constitué une occasion importante de démontrer la complémentarité entre les instruments de développement et de gestion des crises de l'UE, d'une part, et le soutien fourni séparément par les États membres, d'autre part. Le soutien accordé à l'AMIS représente donc une expérience de première importance pour les divers acteurs de l'UE qui y ont participé. Non seulement l'association d'instruments de développement et de gestion de crise s'est révélée bénéfique au plan technique, mais les actions politiques, développées et convenues par le COPS et menées conjointement, ont également contribué à porter l'UE au rang de partenaire essentiel de l'UA.

Les élections en République Démocratique du Congo ont montré ce que peut réaliser l'UE lorsque qu'elle fait un usage global de ses instruments : la Commission a financé les infrastructures au titre du FED et a organisé l'observation des élections. Les interventions dans le domaine de la sécurité ont fortement contribué à la stabilisation du pays, en particulier celles de la police et des forces armées, dans lesquelles deux missions de la PESD, l'EU Security sector reform mission (EUSEC) et l'European Union Police mission (EUPOL), ont tenu un rôle de premier ordre. En outre, une force de stabilisation comptant 2 000 militaires (l'EUFOR) a été déployée pour soutenir la force de maintien de l'ONU, la MONUC.

3 Le dialogue politique

La tenue d'un dialogue est un des instruments de l'Accord de Cotonou qui ont permis à l'UE de poursuivre le développement de ses relations extérieures, mais son utilisation s'est heurtée à un certain nombre d'écueils. Lorsque les acteurs ont commencé à appliquer l'article 8, il a fallu trouver un nouvel équilibre entre le rôle qui revenait, d'un côté, à l'UE et à ses représentants à l'échelon local, à la présidence et à la Commission, et, d'un autre côté, aux missions des États membres de l'UE. La nécessité de mener ce dialogue n'était pas remise en question. Au contraire, lorsque l'Accord de Cotonou est entré en vigueur, un large consensus s'est établi sur l'idée que l'UE devait s'engager dans de vastes échanges systématiques avec des interlocuteurs gouvernementaux. Les petits États membres souhaitaient tout particulièrement ce dialogue. Leurs ambassadeurs n'ayant pas un accès régulier et direct au niveau le plus élevé du gouvernement des pays hôtes, ils accueillirent avec bienveillance le dialogue prévu à l'article 8. Cet instrument leur permet de recevoir des informations et des impressions de la source même et de mieux faire entendre leur voix.

Cette motivation a toutefois conduit à un dilemme : d'une part, tous les chefs de mission ont un intérêt légitime à participer au dialogue, d'autre part, il s'agit de savoir ce que ce dialogue permet exactement de réaliser. Est-ce un forum d'échange de points de vue et d'informations ou bien est-ce également une occasion de mener des entretiens de fond en vue de négocier des concessions mutuelles ? Les opinions divergeaient. En outre, l'accord ne précise pas le modèle du dialogue. La « troïka » composée de la présidence actuelle, de la présidence à venir et de la Commission semblait offrir une option viable qui a été utilisée de temps en temps, en particulier lorsqu'il fallait aborder des questions spécifiques ou faire certaines démarches. Toutefois, les débats portant sur un agenda politique plus large restaient généralement réservés aux rencontres réunissant tous les chefs de mission de l'UE. Dans les capitales des pays ACP où la plupart des États membres de l'UE sont représentés, ces rencontres donnaient parfois lieu à un monologue plutôt qu'à un dialogue.

En ce qui concerne le contenu, un large consensus du côté des partenaires européens voulait que les questions de gouvernance, de démocratie et de respect des droits de l'homme soient au centre des échanges. Ils pensaient que l'article 8 permettrait de mieux passer d'une politique fondée sur des déclarations à une interaction plus productive. A priori, les pays ACP ne voyaient pas d'inconvénient à cette conception. D'abord les réunions consacrées au dialogue politique leur donnaient l'occasion d'exprimer leur volonté de bonne gouvernance et de respect des droits de l'homme. Ensuite, ils pouvaient également exercer des pressions en faveur d'une certaine compréhension ou d'une certaine patience et faire valoir qu'une situation regrettable en matière de droits de l'homme ne s'améliorerait qu'à l'aide d'un processus qui aurait également besoin de l'appui de partenaires. Participer à un dialogue est bien souvent considéré comme une performance en soi. Enfin, un gouvernement pouvait

toujours faire varier la fréquence des rencontres, en vue souvent de satisfaire ou au contraire de mécontenter une présidence.

Au-delà de ces aspects purement « politiques », les acteurs européens espéraient que le dialogue contribuerait également à introduire la question des droits de l'homme et des éléments de gouvernance politique dans les agendas de développement de leurs partenaires. Il n'est pas toujours aisé de faire des observations à ce sujet au niveau approprié. La Banque mondiale, partenaire principal du processus DSRP, n'a pas mandat de soulever des points relatifs à la gouvernance politique et aux droits de l'homme. La coordination, plus large, de l'OCDE souffre souvent de l'hétérogénéité de ce groupe. Ainsi, le dialogue politique de Cotonou a souvent servi à plaider en faveur de l'introduction dans les DSRP d'éléments tels que l'engagement à tenir des élections libres et équitables.

4 L'ouverture aux acteurs non étatiques

Le dialogue politique est complété par l'introduction d'acteurs non étatiques dans le partenariat. Cette ouverture reflète le rôle important de la société civile, des collectivités locales et d'autres acteurs non étatiques non seulement dans le développement économique et social mais également dans les processus de démocratisation. Dans de nombreux cas, les forces motrices des véritables changements sont des voix fortes provenant de l'extérieur des systèmes et des structures politiques institutionnels. Les acteurs officiels de l'UE et des ACP ont compris que les organisations de la société civile doivent tenir un rôle qui dépasse les prestations de services.

En conséquence, l'Accord de Cotonou a suscité de grands espoirs dans le monde des ONG, tant en Europe que dans les pays ACP. Il promet non seulement une participation mais également un accès à des financements considérables. Mais l'ouverture à des acteurs non étatiques a également généré de grandes responsabilités pour ceux qui sont chargés de la mise en œuvre de l'accord sur le terrain : principalement les délégations, les ON et les OR. En même temps, la stimulation de la société civile n'est pas seulement une entreprise très complexe et très ambitieuse : elle touche au cœur même d'un système politique.

Lors de l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, de nombreuses questions demeuraient sans réponse. Que faire des montants importants de fonds qui étaient alloués à l'appui aux acteurs non étatiques ? Soutenir de petites ONG locales de défense des droits de l'homme et risquer de les submerger ou bien donner ces aides à des ONG internationales disposant de plus grandes capacités d'absorption ? Quels types d'activités fallait-il soutenir : uniquement des actions de sensibilisation ou bien également des projets traditionnels de développement ? Quels étaient précisément les interlocuteurs de la délégation de la Commission

au sein de la société civile ? Quelles organisations étaient représentatives, avaient-elles une légitimité ? Quels sujets la délégation devait-elle aborder : les programmes de développement financés par le FED, les documents de stratégie pays et les révisions à mi-parcours et de fin de parcours, ou bien simplement les modalités de soutien des acteurs non étatiques eux-mêmes ?

Comment parvenir à un équilibre entre la participation de la société civile et l'entretien de bonnes relations avec les autorités ? Les délégations se sont souvent trouvées dans une position très délicate : d'un côté, le mandat de Cotonou était clairement défini ; de l'autre, on attendait une mise en œuvre normale des programmes de développement et, si possible, des taux plus élevés de déboursement.

Dans quelle mesure la délégation devait-elle conduire les consultations sans risquer de dominer le processus ? Dans quelle mesure la Commission pouvait-elle compter sur la société civile pour qu'elles fournissent des contributions concrètes et nécessaires ? Comment harmoniser les nouvelles activités de la Commission avec celles des États membres de l'UE ? L'appui direct aux organisations locales de défense des droits de l'homme relevait davantage des États membres. Le soutien des ONG était une contribution importante aux agendas bilatéraux de défense des droits de l'homme et il donnait aussi un accès privilégié à l'information.

Nombre de ces questions avaient un caractère hautement politique. Pourtant, on ne disposait d'aucune analyse des conditions et de la dynamique dans lesquelles les acteurs non étatiques opéraient dans le contexte spécifique de leur pays. Très peu de délégations de la Commission disposaient de conseillers politiques ou d'experts en gouvernance ; l'expertise appropriée était également une ressource rare dans les bureaux des ON.

Quand les activités démarrèrent réellement, on découvrit quelquefois qu'une ONG donnée n'était rien de plus qu'une organisation « d'opposition » assurant une entrée d'argent à un ancien fonctionnaire de l'État qui avait dû quitter ses fonctions pour raisons politiques. Bien souvent, les ONG locales de défense de cause se développaient et opéraient dans un environnement où elles ne pouvaient pas influencer l'opinion publique à l'aide des médias et d'autres canaux. Quand on leur signalait des violations des droits de l'homme, par exemple, elles provoquaient presque automatiquement une confrontation directe avec les autorités gouvernementales. Leur autorité et leur légitimité pouvaient parfois être facilement mises en cause étant donné qu'elles ne reposaient pas réellement sur des adhérents et qu'elles dépendaient financièrement de partenaires internationaux.

De nombreuses organisations locales de la société civile, toutefois, étaient sérieuses et engagées, mais souffraient souvent de faiblesses institutionnelles. Il est apparu qu'il fal-

lait mettre l'accent sur le renforcement des capacités de la société civile en général et qu'il s'agissait là d'une action sur le long terme. Il fallait créer un environnement permettant aux acteurs non étatiques d'assumer au mieux leurs responsabilités, et de façon constructive. Un changement de cette nature ne peut pas se faire à l'encontre d'un gouvernement ; il exige un partenariat. À cet égard, l'Accord de Cotonou offre un cadre politique et juridique bien conçu.

5 Conclusion

La révision de six années de mise en œuvre de la dimension politique de l'Accord de Cotonou doit prendre en compte les changements contextuels institutionnels survenus dans l'UE et dans les pays ACP.

Dans la perspective de l'UE, les dispositions relatives à la dimension politique de Cotonou ont complété et renforcé la PESC. L'article 11 a permis la mise en place de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique qui prend une part active dans le financement des opérations de soutien de la paix menées en Afrique. Mais l'article 11 a également déclenché un accroissement de l'engagement PESC et PESD en Afrique. En outre, le dialogue politique et l'ouverture aux acteurs non étatiques établissent un lien solide et efficace entre la PESC de l'UE et ses politiques de développement.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la dimension politique de l'Accord de Cotonou n'a pas nécessairement renforcé les structures des ACP. L'organisation collective des intérêts, en particulier la dynamique existante de l'intégration économique et politique, ne respecte plus forcément le cadre ACP. Il convient donc de se demander si ce dernier peut continuer à fournir une structure solide pour des relations qui intègrent et développent encore davantage les aspirations de l'Accord de Cotonou.

Même si l'on apporte une réponse négative à cette question concernant le cadre ACP, l'effet sur chacun des pays ACP et sur les autres entités de la région ACP disposant d'un agenda de développement n'est pas forcément négatif. Au contraire, le nouveau caractère global des politiques extérieures de l'UE, qui intègre clairement la dimension politique, peut constituer un socle plus solide pour un partenariat réel entre l'UE et ses partenaires de développement que ne le faisaient les accords précédents.

c. L'élargissement du partenariat aux acteurs non étatiques et aux collectivités locales

Jean Bossuyt

1 Contexte

Les conventions successives de Lomé ont souvent été considérées comme des « guichets fermés », réservés aux autorités centrales. Cette conception correspondait aux stratégies de développement adoptées après l'accession à l'indépendance, selon lesquelles les initiatives en faveur de la croissance et du développement revenaient à l'État central. Les possibilités de participer réellement au processus de coopération ou d'accéder aux ressources étaient donc limitées.

Pour la première fois, la coopération ACP-CE reconnaît légalement le rôle essentiel des acteurs non étatiques¹ et des collectivités locales² dans le processus de développement. L'Accord de Cotonou définit un cadre légal assez global pour la participation des acteurs non étatiques. Il s'agit là d'un grand pas en avant qu'il faut encore étendre à des accords de partenariat avec d'autres régions en développement. La participation est portée au rang de « principe fondamental » de la coopération (article 2). Un chapitre séparé de l'accord, intitulé « Les acteurs du partenariat » (articles 4 à 7), définit les principes fondamentaux, les rôles³, les responsabilités et les acteurs éligibles. L'accord crée de nouvelles possibilités qui permettent à ces acteurs de participer au dialogue politique, à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'aux révisions des performances à mi-parcours et en fin de parcours. L'accès aux ressources y est envisagé dans le cadre des programmes indicatifs nationaux et régionaux.

Dans une perspective de développement, l'élargissement du partenariat aux acteurs non étatiques et aux collectivités locales comporte un grand potentiel en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la dynamisation de la croissance, les prestations sociales et l'encouragement de la démocratie et de la bonne gouvernance. L'Accord de Cotonou énonce

- 1 Dans le langage officiel de l'Accord de Cotonou, la notion d'« acteurs non étatiques » désigne une vaste palette d'acteurs : « le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile sous toutes ses formes » (article 6). Cette définition ouverte a aidé les décideurs et les praticiens de la coopération ACP-CE à porter leur regard au-delà du monde (urbain) des ONG et à reconnaître la diversité et le dynamisme énormes de la société civile.
- 2 Les collectivités locales sont incluses dans la catégorie des « acteurs étatiques ». Elles sont considérées, aussi bien dans la lettre que dans l'esprit de l'Accord de Cotonou (surtout depuis la révision de 2005), comme de nouveaux acteurs à intégrer dans le processus de coopération ACP-CE (en tant qu'acteurs ayant une identité, une valeur ajoutée et un rôle distincts).
- 3 L'accord reconnaît un rôle double à la société civile : prestataire de services et partenaire de dialogue.

clairement que la participation ne consiste pas simplement à « partager le gâteau de l'aide ». Elle consiste plutôt à supprimer une « division public-privé » préjudiciable en établissant un nouveau partenariat entre les acteurs étatiques (échelons central et local) et non étatiques, en vue de la fourniture de biens et de services de développement. Le rôle des acteurs non étatiques et des collectivités locales ne se limite plus à une contribution technique à la lutte contre la pauvreté (au niveau de la mise en œuvre). On attend des « nouveaux » acteurs qu'ils participent aux processus de formulation des politiques publiques, qu'ils expriment leurs besoins en matière de développement, et qu'ils demandent des comptes (en aval). Il convient également d'observer que le principe de développement participatif ne se limite pas aux processus de formulation des politiques au niveau national, mais qu'il s'étend aux niveaux local, régional et mondial de la coopération ACP-CE.

2 L'expérience des cinq années passées

Il est encore trop tôt pour évaluer correctement l'impact du cadre légal sur les pratiques effectives de la coopération. Pour tous les acteurs associés à la coopération, l'introduction d'approches de développement participatif a représenté une sorte de « révolution culturelle ». On ne peut effacer d'un coup de plume des décennies de gestion centralisée du développement et de la coopération. Il a fallu adapter les comportements, les rôles et les méthodes de travail aux critères du développement participatif. On ne disposait pas de modèle ni d'instructions indiquant clairement comment nouer le dialogue avec ces nouveaux acteurs. L'Accord de Cotonou a posé les règles de base, mais chaque pays et chaque région doivent trouver la manière la plus appropriée d'établir de nouvelles relations entre l'État et la société civile. Il faudra inévitablement du temps, de nombreuses expériences et un grand apprentissage par la pratique avant de parvenir à une harmonisation et à une institutionnalisation véritables de la participation des acteurs non étatiques et des collectivités locales.

Quelques enseignements tirés de l'expérience:

- L'ouverture de l'espace politique. Tel est un des premiers résultats, souvent intangible, du développement participatif préconisé par l'Accord de Cotonou. Combiné à d'autres processus, tels que les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, l'élargissement du partenariat a contribué à renforcer les tendances démocratiques participatives (lorsqu'elles existaient) ou à surmonter les obstacles entravant la participation des acteurs non étatiques (dans des régimes politiques plutôt fermés).
- Un apprentissage effectif. Au niveau de la prise de décision, les parties officielles se sont efforcées de clarifier le cadre général des politiques et de leur mise en œuvre en vue d'étendre le partenariat au moyen de divers processus et initiatives de dialogue⁴.

4 On peut penser dans ce contexte à l'initiative du Secrétariat des ACP qui a publié un Manuel à l'usage des acteurs non étatiques portant sur l'Accord de Cotonou.

Au niveau des pays, on constate une acceptation croissante de la nécessité d'investir du temps et des ressources afin de bien comprendre la nature de la société civile, sa dynamique interne et ses besoins en matière de développement institutionnel⁵, et de déterminer le type d'appui susceptible de faire de la société civile un secteur légitime, efficace et viable. Pour les acteurs non étatiques et les collectivités locales, l'ensemble du processus a souvent consisté en une sorte d'«exercice pédagogique». Ils ont découvert le potentiel et la complexité de la coopération ACP-CE et ils se sont rendus compte qu'un travail énorme les attend s'ils veulent être des acteurs crédibles du processus de coopération. Les changements à opérer touchent au développement institutionnel (par exemple, la structuration de la société civile), au renforcement des capacités (notamment l'analyse des politiques publiques, les compétences en matière de dialogue et de négociation) et aux réformes de la gouvernance (par exemple, le fonctionnement démocratique des acteurs non étatiques).

- La qualité de la participation : un verre à moitié plein ou à moitié vide ? Au cours des cinq années passées, des possibilités de participation aux trois grands piliers de l'Accord de Cotonou (coopération au développement, commerce⁶ et coopération politique⁷) ont été offertes aux acteurs non étatiques et, dans une moindre mesure, aux collectivités locales⁸. Dans le domaine du développement, la participation a été organisée en premier lieu autour du processus de programmation de la coopération ACP-CE. Les acteurs non

5 Cette évolution a conduit à l'établissement d'inventaires de la société civile dans des pays donnés.

6 Malgré la complexité des négociations commerciales, les acteurs non étatiques ont réussi à faire entendre une voix critique sur les APE et à exercer une influence croissante à cet égard. Depuis le lancement de la campagne « Non aux APE », la société civile participe beaucoup plus activement au débat sur les APE, tant dans les ACP que dans l'UE.

7 La société civile a saisi diverses occasions de participer à la coopération politique entre les ACP et la CE. Ainsi, un nombre croissant de programmes indicatifs nationaux des pays ACP incluent un appui au processus de démocratisation en cours ou bien aux réformes de la gouvernance. Les acteurs non étatiques peuvent être appelés à assumer un rôle dans la conception ou la mise en œuvre de ces programmes. De même, on enregistre actuellement des progrès avec l'introduction d'« approches fondées sur les droits » dans des domaines particuliers (tels que l'eau et l'assainissement ou la lutte contre le VIH-sida). Ces avancées permettent d'associer des organisations spécialisées de la société civile (par exemple des organisations travaillant dans le domaine du genre). En outre, la popularité croissante de l'appui budgétaire et sectoriel dans le cadre de la coopération ACP-CE fait naître le besoin de mettre en place de nouveaux mécanismes de reddition de comptes, en particulier de mécanismes partant de la base à travers la participation d'organisations de la société civile.

8 Une étude effectuée en 2005 par la Plateforme des collectivités locales des pays ACP apporte des preuves issues du terrain de la participation très limitée jusqu'à présent des collectivités locales aux processus de coopération ACP-CE. Les raisons de ce phénomène sont diverses : manque de clarté des dispositions de l'Accord de Cotonou, confusion sur le statut des collectivités locales et la manière de nouer des contacts avec elles, manque d'information, insuffisance des capacités, etc.).

étatiques et les collectivités locales ont de toute évidence intérêt à influencer ce processus, en particulier pour s'assurer qu'il comporte des programmes d'appui spécifiques répondant à leurs priorités. Les résultats à ce jour sont en demi-teinte. Les évaluations préliminaires effectuées par la CE portent à penser que, dans une majorité de pays ACP, les choses bougent dans la bonne direction en ce qui concerne la consultation des acteurs non étatiques, l'harmonisation de la participation intersectorielle, l'accès aux financements, l'appui aux capacités, etc. Des études similaires, réalisées par des acteurs non étatiques, ont tendance à être plus critiques sur certains points : la qualité globale de la participation des acteurs étatiques, les structures institutionnelles (y compris les consultations en vue d'actions complémentaires), l'accès aux financements et la complexité des procédures. Ces critiques sont dans une large mesure fondées. Il convient toutefois de relativiser. Il faut du temps pour passer d'une approche « acteur unique » à des partenariats « multiacteurs ». En outre, les conditions politiques et institutionnelles nécessaires pour une participation efficace des acteurs non étatiques ne sont pas toujours réunies au niveau des pays et des régions. La cause du problème réside souvent chez les acteurs non étatiques eux-mêmes : dans de nombreux pays ACP, en effet, ils montrent de nombreuses faiblesses, telles que la division, la concurrence, l'absence de structures représentatives solides et une gouvernance défailante.

- La complexité, la confusion et les conflits. L'expérience a également confirmé la complexité de la coopération avec les acteurs non étatiques. Ce type de coopération s'ouvre sur un ensemble très diversifié et très dynamique d'acteurs aux motivations différentes⁹. En outre, les lignes s'estompent souvent entre État et société civile. Ces différents phénomènes tendent à compliquer l'identification des véritables agents du changement et l'application des critères d'éligibilité pour la participation aux processus de dialogue ou pour l'accès aux financements. La participation de la société civile soulève également de nombreuses questions de fond concernant les ressorts des changements sociétaux, le lien entre gouvernement et société, entre démocratie électorale et démocratie participative, et les limites de la société civile (dans son double rôle de prestataire de services et de partenaire dans le processus de dialogue). Les éléments de confusion ne manquent pas non plus. La fin de l'approche « acteur unique » implique que la scène du développement est maintenant occupée par un grand nombre d'acteurs, sans oublier les nombreux acteurs externes qui veulent aussi participer au processus de développement. Il n'est donc pas surprenant qu'une certaine confusion règne entre ces acteurs qui se demandent « qui doit faire quoi ». À cette confusion s'ajoutent des conflits territoriaux, des ambitions personnelles et la concurrence pour l'obtention de fonds. La participation a donc tendance à engendrer des conflits (entre les différentes catégories d'acteurs non étatiques, entre

9 L'augmentation rapide des fonds alloués par les bailleurs (des différentes parties) a souvent eu des effets pervers, tels que l'explosion artificielle de la société civile, avec l'apparition de « fausses » organisations qui cherchaient à puiser dans les ressources de l'aide à des fins privées.

les acteurs non étatiques et les collectivités locales, avec les gouvernements centraux, etc.)¹⁰.

- Des processus et non des solutions rapides. Pour engager le dialogue avec la société civile, il faut prendre son temps, car les « solutions rapides » signifient généralement que l'on remplace les approches participatives par des approches instrumentales de la participation de la société civile. C'est le cas, par exemple, lorsque des acteurs non étatiques sont « triés sur le volet » sans critères bien définis et sans procédures transparentes pour participer aux processus de dialogue. C'est également le cas quand des acteurs non étatiques subissent des pressions pour s'unir dans un organisme unique de coordination afin de faciliter la collaboration. Ces interventions se justifient du point de vue de l'efficacité du programme sur le court terme. Mais elles risquent d'être contre-productives sur le moyen terme parce qu'elles tendent à négliger la diversité naturelle de la société civile et à créer de faux processus de consultation et de faux organismes de coordination, et qu'elles entravent ainsi la croissance interne de la société civile. De même, il est inutile de fournir à la société civile des programmes d'appui en vase clos, dans le cadre d'une action autonome, isolée des processus classiques de développement. L'expérience montre que l'efficacité et la viabilité des programmes d'appui à la société civile dépendent grandement d'une bonne cohérence avec les processus de réforme nationaux (décentralisation, bonne gouvernance, réforme du secteur public, par exemple), avec les activités des grandes institutions (telles que la société politique, les ministères sectoriels) ou avec d'autres initiatives de bailleurs.
- Une perspective de transformation sociétale. Il ressort de l'expérience qu'il est essentiel, dans les contacts avec les nouveaux acteurs, que l'objet poursuivi soit clair. Pourquoi les parties officielles veulent-elles travailler avec les acteurs non étatiques et les collectivités locales ? Quel est l'objectif final de l'appui accordé ? Engager le dialogue avec des acteurs non étatiques et des collectivités locales exige que l'on abandonne les approches instrumentales de la participation (qui sévissent encore dans certains endroits) et que l'on adopte une perspective de transformation sociétale. Autrement dit, on reconnaît que participer, c'est avant tout s'autonomiser, constituer un capital social permettant d'utiliser au mieux les nouveaux espaces démocratiques, et revendiquer des droits. Cette perspective implique l'adoption d'une approche « gouvernance » qui encourage la participation, tout en reconnaissant le rôle qui incombe légitimement aux autorités centrales et locales. Ce défi s'observe particulièrement au niveau local où les fonds des bailleurs risquent

¹⁰ Une autre source de conflit réside aussi souvent dans l'adaptation du cadre légal de la participation effective des acteurs non étatiques. Certains pays ACP montrent encore une forte tendance à contrôler la société civile, et ils recourent à des procédures restrictives d'enregistrement en guise de mécanisme de sélection. Plusieurs programmes de la société civile bénéficiant de l'appui de la CE visent explicitement à supprimer ces barrières en contribuant à l'élaboration d'un nouveau cadre pour l'interaction État-société civile. Cette mission peut se révéler particulièrement délicate dans des partenariats difficiles.

d'exacerber la concurrence entre les organisations de la société civile et les collectivités locales (élues), au lieu de stimuler leur collaboration. Il incite tout particulièrement la CE à améliorer sa capacité générale de gérer la politique de participation et de donner un appui stratégique à la consolidation des acteurs non étatiques et aux collectivités locales, devenus des « agents du changement ».

- L'adaptation du rôle des acteurs du Nord. L'Accord de Cotonou reflète une nouvelle conception de l'aide qui vise à transférer davantage de responsabilités aux pays partenaires à travers l'action commune, l'harmonisation, la décentralisation des processus décisionnels et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre de l'aide (les approches sectorielles et l'appui budgétaire, par exemple). Cette nouvelle conception nécessite une redéfinition du rôle spécifique des acteurs européens de développement (en particulier les ONG et les associations de collectivités locales) dans un système de coopération de plus en plus complexe, politisé, multiacteur et décentralisé. En 2003, le « processus de Palerme » a cherché à aborder ces questions au sein d'un « quadrilogue » (CE, États membres de l'UE, Parlement européen et acteurs non étatiques européens), avec un succès inégal. Le nouvel instrument thématique de la CE pour les acteurs non étatiques et les collectivités locales, qui sera opérationnel en 2007, reflète l'adoption d'une nouvelle conception tournée vers « les partenariats multiacteurs ». Il s'agira de mettre en œuvre correctement cette nouvelle approche, tant dans les instruments géographiques que dans les instruments thématiques).

d. Expérience de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat de Cotonou: le cas du PASOC en Mauritanie

Zakaria Ould Amar

PASOC ?

La République islamique de Mauritanie et l'Union européenne ont, dans le cadre de l'accord de coopération qui les lie, décidé de concentrer une partie de l'appui communautaire à la mise en œuvre d'un Programme d'Appui à la Société Civile et à la Bonne Gouvernance (PASOC). Ce programme reflète la volonté des parties officielles de renforcer la société civile dans toute sa diversité afin de consolider l'ancrage d'une culture citoyenne, de la démocratie et de la bonne gouvernance. Dans ce cadre, une convention de financement a été signée le 20 juillet 2006, d'un montant global de 4,5 millions d'euros, dont l'objectif est de promouvoir la bonne gouvernance au niveau local et national en renforçant le partenariat entre l'Etat et la société civile. Les actions qui seront mises en œuvre concernent les quatre composantes suivantes :

- Amélioration de la gouvernance locale
- Culture citoyenne et dialogue sur les droits humains
- Structuration de la société civile et dialogue sur les politiques nationales
- Cadre institutionnel propice d'interaction Etat-société civile

Ce programme a été identifié dans la période octobre 2004 – juin 2005 suite à un vaste processus participatif mené par la fondation ECDPM et le centre mauritanien d'expertise en matière de Gouvernance ADAGE sarl. La suspension temporaire de l'aide européenne suite aux événements politiques du 3 août 2005 a retardé la mise en œuvre du programme. Cependant, ce délai a été utilisé pour mieux préparer le démarrage du programme.

Leçons du terrain !

- « Nous sommes dans un Etat de droit, donc je vous interdis de rencontrer les organisations illégales », propos d'un haut cadre de l'administration lors du lancement de la mission d'identification du PASOC ;
- « Nous effectuons des assemblées générales régulières mais on ne change pas de Président

- », propos d'un membre d'une association dans le Hodh (sud est de la Mauritanie) ;
- « Le contrôle des communes est de la stricte responsabilité de l'Etat, je ne veux plus entendre parler du contrôle citoyen de l'action publique », dit l'ON lors de la discussion des axes d'intervention du futur programme ;
 - « Nous sommes des élus du peuple et les ONG quant à elles n'ont aucune légitimité, alors dites moi, elles parlent au nom de qui ? » propos des membres du collectif des maires de l'Adrar dans le Nord de la Mauritanie ;

Quelques opportunités!

- L'étude d'identification a été menée sur base d'excellents termes de références rédigés par la délégation de la CE qui a aussi mis à la disposition des consultants un budget conséquent pour la réalisation de la mission d'identification ;
- Soutien et appui politique de la délégation au processus avec une intervention systématique de l'Ambassadeur chaque fois que la situation l'exigeait.
- Emergence d'un groupe d'alliés du PASOC au sein de la société civile et des intellectuels mauritaniens;
- La recherche systématique d'implication des services administratifs a contribué à réduire la méfiance vis-à-vis du PASOC comme un programme 'contre ' l'Etat

Difficultés du processus

- L'identification du PASOC s'est déroulée au cours de la dernière année (sur vingt) d'un régime tyrannique essoufflé et replié sur lui-même. La logique de confrontation était présente tout au long du processus et il fallait éviter à tout pris le spectre de la rupture !
- Il y avait aussi une certaine différence d'approche entre les coopérations des états membres représentées en Mauritanie (France, Allemagne et Espagne) et la délégation de la CE notamment au sujet de l'ancrage institutionnel du programme (vision projet) ;
- Difficulté de rencontrer certaines catégories d'acteurs surtout les organisations de défense des droits humains ;
- Tentative de récupération politique notamment par l'ancien parti au pouvoir lors de l'exercice de mapping dans les Wilaya.
- Tentative d'instrumentalisation par l'administration notamment pour la sélection des participants aux ateliers de validation de l'étude d'identification
- Tentatives de structuration de la société civile par le haut
- Difficulté d'accès aux documents des autres bailleurs (notamment la Banque mondiale) pendant la phase de faisabilité.

Nouveautés du processus

- Des efforts ont systématiquement été réalisés pour lier l'appui SC au renforcement des relations de partenariat avec l'Etat (au niveau central et local)
- Pour la 1ère fois en Mauritanie, la gestion opérationnelle d'un programme financé sur les ressources FED n'est pas confiée à l'administration. Les différentes parties prenantes ont reconnu la nécessité d'adopter un série de principes directeurs, y compris le choix de suivre une « approche-processus » de mise en oeuvre, avec un dispositif institutionnel permettant une gestion conjointe, décentralisée et transparente.
- Une Unité technique de mise en oeuvre et de **facilitation** (UTMOF) autonome sera donc chargée de coordonner l'exécution du programme sous la responsabilité politique et financière des parties officielles, et d'un Comité d'Orientation et de Suivi tripartite (Etat-société civile – CE).
- Les parties officielles se sont accordées sur la nécessité d'une mission préparatoire au démarrage du programme, d'une durée limitée qui s'est focalisée sur quelques tâches, avec pour objectifs de :
 - i) faciliter la mise en place de la future UTMOF,
 - ii) clarifier des aspects clés du dispositif institutionnel, tout en évitant une démobilisation des OSC intéressées par le programme ;
 - iii) préparer l'opérationnalisation des axes d'intervention et de la composante « Information et communication ».
 - iv) lancer le processus de refonte du cadre juridique régissant la société civile en Mauritanie.

Effets transformationnels et systémiques du PASOC

- Au début du processus d'identification du PASOC la plupart des acteurs de la société civile étaient très réticents vis-à-vis de l'approche préconisée. Deux ans après, lors des consultations entreprises dans le cadre de la réforme du cadre juridique régissant les OSCs en Mauritanie, il a été constaté un changement d'attitude visible des organisations provenant des régions où le PASOC a effectué un travail en profondeur par rapport à celles des autres régions. Cela c'est traduit notamment par une meilleure compréhension du rôle des acteurs non étatiques et par la formulation de propositions plus réalistes pour l'amélioration de la situation.
- Cette évolution a été aussi perceptible lors de l'identification d'un programme européen d'appui à la décentralisation en MAURITANIE (Mission ECO3), où certaines organisations de la société civile de la capitale et des régions ayant participé à l'ensemble du processus du PASOC ont réussi à influencer positivement tant le diagnostic que les axes proposés par la mission notamment en ce qui concerne la participation citoyenne au

processus de gestion des communes et le rôle des OSC dans le développement local.

- Des exemples concrets de la contribution du processus du PASOC dans la responsabilisation des acteurs non étatiques en Mauritanie ont également été mis en évidence :
 - i) Mise en échec par un groupe d'OSC de tentatives de « structuration dirigée » des OSC par la mise en place d'une plate forme des organisations de la société civile en MAURITANIE (approche opposée à celle du PASOC qui préconise plutôt une structuration par le bas). Alors qu'il y a cinq (ans), une tentative similaire soutenue par le PNUD avait reçu la quasi-unanimité des organisations existantes à l'époque !
 - ii) la mobilisation des OSC contre la « désignation unilatérale » par l'administration des représentants de la société civile dans le Comité national de l'initiative de transparence dans les industries extractives provoquant même la modification du décret créant ledit comité.

Défis du PASOC

- A quelques semaines du démarrage opérationnel du programme, des indices concordants permettent de douter de « la sincérité » du Gouvernement quand à l'atteinte des objectifs du PASOC. Le refus « diplomatique » de la tenue d'une réunion au niveau ministériel sur les axes d'orientation du futur cadre juridique de la société civile en Mauritanie est en cela très révélateur !
- Face aux réticences du Gouvernement, il y a une nécessité d'une plus grande coopération des différents bailleurs de fonds notamment les coopérations des Etats membres à l'instar du processus en cours d'identification d'un programme européen d'appui à la décentralisation.
- Le succès de la mise en œuvre du PASOC dépendra en grande partie des capacités de facilitation du Chef de l'Unité de mise en œuvre et surtout de ses facultés de résistance aux manœuvres d'une administration en grande partie « hostile » au programme.
- L'accélération du lancement des premiers appels à proposition, notamment ceux relatifs à la structuration de la société civile, permettra de consolider les quelques initiatives intéressantes (mais toujours fragiles) décelées par la mission d'identification du PASOC.

e. Vers une redéfinition des relations commerciales ACP-UE: les accords de partenariat économique

Sanoussi Bilal

Introduction: Imaginer de nouvelles relations

Imaginez deux régions : l'une riche, l'autre pauvre. La région riche, qui aime se considérer comme un partisan du libre-échange, a gardé son marché ouvert aux importations de la région moins prospère. Pourtant, au bout de plusieurs décennies, la région pauvre n'a toujours pas réussi, dans l'ensemble, à développer les capacités nécessaires pour exporter ses produits, à l'exception de quelques matières de base.

Consciente de la nécessité morale de chercher à mettre en place un monde plus équitable, et donc de favoriser le développement de la région pauvre, la région riche décide de faire une offre généreuse. Elle propose de négocier un partenariat conjoint avec la région pauvre en vue de stimuler son développement économique. Les principes en sont simples. On encourage les investissements du secteur privé en créant un grand marché entre les pays pauvres. On ouvre ce marché aux investissements étrangers et aux exportations des pays riches, afin que l'économie locale de la région pauvre (consommateurs et entreprises) puisse en tirer avantage. En inscrivant leurs politiques commerciales nationales et leurs actions d'intégration régionale dans un accord officiel conclu avec la région riche, les gouvernements de la région pauvre augmenteraient la crédibilité de leur processus de réforme. Cette approche en faveur du développement serait sous-tendue par la suppression des droits de douane non seulement sur les marchandises, mais également sur les services, ainsi que par la suppression des autres obstacles techniques au commerce (OTC) et des mesures restrictives non tarifaires mises en place par les pays. Et surtout, la région riche accorderait une aide appropriée au développement en faveur du développement institutionnel, du renforcement des capacités de production, de la réforme des grandes stratégies nationales et des mesures d'ajustement nécessaires pour accompagner la libéralisation économique.

Considérez maintenant deux autres entités. Cette fois-ci, la région prospère, qui a accordé pendant des décennies un accès à ses marchés quasiment en franchise de droits pour les produits en provenance de la région pauvre, se rend compte que la charité n'est pas la bonne solution : elle est onéreuse pour la région riche et elle ne permet pas de dynamiser les économies de la région pauvre. On est alors confronté à l'alternative suivante : soit les

pays pauvres perdent leur accès préférentiel aux marchés de la région riche, soit ils ouvrent leurs propres marchés aux capitaux, aux marchandises et aux services de la région riche, aux conditions imposées par celle-ci. En outre, les entrepreneurs de la région riche ne sont pas intéressés par un marché dans un pays pauvre, de faible taille et sous-développé. Les pays pauvres sont donc priés de se regrouper et d'adopter des politiques économiques extérieures et intérieures communes, afin de mettre en place un grand marché interne, intégré et performant. Pour vendre son programme inéquitable aux pauvres, la région riche s'efforce d'envelopper ses arguments dans un langage politiquement correct et parle de réduction de la pauvreté et de développement. Promettant une aide au développement qui reste trop modeste, la région riche se complaît dans une approche paternaliste, et prétend agir en faveur des intérêts de la région pauvre qui a été incapable de les défendre efficacement.

Ces deux scénarios, celui du bon partenariat Nord-Sud et celui, adroit et impitoyable, de l'accord de libre-échange, sont peut-être simplement les deux côtés d'une même médaille. Imaginez que la région riche s'appelle l'Union européenne (UE) et la région pauvre le Groupe (ou tout groupe sous-régional) des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).¹

1 Le nouveau contexte des relations commerciales ACP-UE²

1.1 De Lomé à Cotonou

Les conventions de Lomé étaient initialement considérées comme des accords de coopération au développement très innovants. La prévisibilité des flux de l'aide dont la gestion a été confiée en premier lieu aux pays ACP, les préférences commerciales non réciproques et les divers mécanismes de stabilisation des prix à l'exportation ainsi que les protocoles relatifs à certaines matières de base (bananes, rhum, sucre et viande bovine) passaient pour des mesures très progressistes qui permettaient aux gouvernements des ACP de réaliser leurs objectifs de développement. Au fil des années, toutefois, le partenariat ACP-UE subit des pressions croissantes, surtout après la fin de la guerre froide.

Le régime commercial mis en place par les conventions de Lomé n'a pas donné les résultats espérés. Malgré un accès préférentiel aux marchés européens pour 99 % de l'ensemble des produits, la part des ACP dans les importations européennes est passée de près de 8 % en 1975 à 2,8 % en 2000. Les mécanismes de stabilisation des prix à l'exportation et les protocoles relatifs aux matières de base ont, certes, eu l'effet d'une bouée de sauvetage pour de

1 Pour un aperçu détaillé sur les APE, voir Bilal et al. (2006) et Bilal et Grynberg eds. (2007)

2 Pour une vue d'ensemble, voir Bilal, Houée et Szepesi (2004) et Hove (2006).

nombreux pays ACP, en particulier pour les petits pays, mais ils n'ont pas entraîné la diversification des exportations dont les ACP ont tellement besoin : 50 % du total des exportations des pays ACP à destination de l'UE ne représentent encore que huit produits. Plus étonnant encore, les pays en développement autres que les ACP, qui ne bénéficiaient pas de préférences commerciales, ont enregistré de meilleures performances que les pays ACP en ce qui concerne les exportations à destination de l'UE. Outre les résultats décevants du régime commercial, des tensions ont surgi entre les préférences et les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les règles de l'OMC permettent les préférences en tant que telles, mais elles n'autorisent pas la discrimination, inhérente au régime commercial de Lomé, entre les pays en développement ACP et les autres pays en développement (ECDPM, 2001). Face aux pressions croissantes exercées par les pays en développement non-ACP, membres de l'OMC, et face également au prix élevé qu'elle devait payer pour obtenir la dérogation OMC, l'UE a estimé nécessaire de mettre en place un nouveau cadre régissant les échanges ACP-UE, qui soit compatible avec l'OMC et qui favorise l'intégration des ACP dans l'économie mondiale.

1.2 Les caractéristiques majeures des accords de partenariat économique

Cherchant à pallier les faiblesses des conventions de Lomé, l'UE et les ACP ont convenu de réformer radicalement le régime des échanges ACP-UE grâce à des accords de partenariat économique (APE) négociés. L'Accord de partenariat ACP-UE (APC), signé à Cotonou en juin 2000, dispose que les négociations des APE seront engagées en septembre 2002 et seront conclues au plus tard le 31 décembre 2007 (article 37.1 de l'APC). Le régime commercial préférentiel a été maintenu pendant toute cette période de transition. L'APC fixe quatre principes devant régir les négociations des APE³ :

Développement. Les négociations des APE doivent s'inscrire dans le contexte des objectifs généraux de développement des pays ACP et de l'APC. Les APE ne seront bénéfiques pour les ACP que s'ils sont « économiquement sensés, politiquement durables et socialement acceptables ». Les APE ne sont donc pas de simples accords commerciaux. Ils doivent être tournés vers le développement et assurer un développement durable et une croissance économique dans les pays ACP. Ils doivent en fin de compte contribuer à l'éradication de la pauvreté.⁴

Réciprocité. Un APE consiste principalement en la mise en place d'un accord de libre-échange (ALE) qui supprime progressivement toutes les entraves aux échanges entre les deux parties (article 37.7 de l'APC). Cette disposition est un élément tout à fait nouveau dans les relations commerciales ACP-UE qui vise à rendre les APE compatibles avec l'OMC, conformément à

³ Voir notamment Bilal et Van Hove (2002)

⁴ Voir en particulier Bilal (2006a) et Bilal et Grynberg (2007)

l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) (voir encadré 1). Pour la première fois, les pays ACP devront, sur une base de réciprocité, ouvrir leurs propres marchés aux produits de l'UE afin de conserver leur accès préférentiel au marché européen. Cette condition de réciprocité repose sur le principe selon lequel la libéralisation des marchés ACP à l'égard de l'UE fera accroître la concurrence au sein des économies ACP, stimulera ainsi les investissements locaux et étrangers (y compris ceux de l'UE) et les adaptations nécessaires de leurs économies, engendrant croissance et développement.

Régionalisme⁵. L'UE envisage clairement des négociations avec des groupes régionaux ACP qui seront en mesure de le faire, bien qu'elle n'ait pas exclu la possibilité de conclure des accords séparés avec les pays, dans des cas exceptionnels. Le principe consistant à baser la future coopération commerciale sur des initiatives d'intégration régionale se fonde sur la conviction que l'intégration régionale est une étape importante vers l'intégration future dans l'économie mondiale, et un instrument majeur de stimulation des investissements et des réformes commerciales nécessaires (article 35.2 de l'APC) (voir encadré 2).

Différenciation. L'APC accorde une importance considérable au traitement spécial et différencié qui souligne le caractère Nord-Sud de la relation. Il énonce que les APE tiendront compte des différents niveaux de développement des parties contractantes (article 35.3 de l'APC). En conséquence, les APE doivent offrir une latitude suffisante pour permettre la flexibilité, un traitement spécial et différencié et l'asymétrie. En particulier, les pays moins avancés (PMA), les économies vulnérables des petits pays, et les pays enclavés ou insulaires doivent pouvoir bénéficier d'un traitement spécial et différencié.

5 Pour une analyse plus approfondie de l'aide communautaire à l'intégration régionale, voir Bilal (2005).

Encadré 1 : La compatibilité avec l'OMC

Divers articles de l'Accord de partenariat ACP-UE (APC) précisent que les APE doivent être compatibles avec les règles de l'OMC¹. Cette compatibilité avec l'OMC a pour but d'éviter que les nouveaux accords soient contestés par d'autres membres de l'OMC. Elle signifie que les APE doivent respecter l'article XXIV du GATT 1994 aux termes duquel les ALE doivent couvrir « l'essentiel des échanges commerciaux » et le processus de leur mise en œuvre doit être achevé « dans un délai raisonnable ». On peut avancer que cette formulation est suffisamment vague pour permettre de nombreuses interprétations différentes. En raison de l'imprécision des critères, aucun ALE n'a jamais fait l'objet de contestations à l'OMC. Les négociateurs des APE sont donc confrontés à une difficulté de taille concernant l'extension possible de l'exclusion de produits de l'accord et la durée maximale de la période transitoire à respecter pour ne pas provoquer d'objections de la part des membres de l'OMC. Le cycle de Doha a inclus des négociations sur l'article XXIV visant à le clarifier. Le Groupe ACP a apporté une contribution importante à ces négociations, faisant valoir que les dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) devraient être explicitement incluses dans l'article afin de tenir compte des intérêts touchant au développement des pays engagés dans les ALE Nord-Sud². Cependant, le cycle de Doha étant suspendu depuis juillet 2006, il est probable que les APE auront abouti avant qu'il ne s'achève. Il en découle que les APE devront satisfaire aux conditions énoncées actuellement dans l'article XXIV³.

Compte tenu de cet état de fait, on peut supposer que les termes « l'essentiel des échanges commerciaux » seront probablement définis comme représentant une moyenne de 90 % des échanges. Ce chiffre, qui est le plus souvent avancé par les chercheurs, est une moyenne qui pourrait étendre la portée de l'exclusion de produits à environ 20 % pour les ACP et à 0 % pour l'UE en cas de maximalisation de l'asymétrie. Le « délai raisonnable » sera probablement interprété comme un minimum de 10 années et un maximum de 12 à 20 années. L'exclusion de produits de l'accord et la période transitoire impliquent que les pays ACP pourraient protéger une partie importante de leurs secteurs sensibles (et maintenir une partie non négligeable de leurs droits de douane) et repousser la libéralisation des autres secteurs pendant une période pouvant aller jusqu'à 20 années⁴.

- 1) Pour une analyse approfondie des APE et de la compatibilité avec l'OMC, voir Onguglo et Ito (2003).
- 2) Pour une analyse approfondie du point de vue des ACP, veuillez consulter Onguglo et Ito (2005).
- 3) Voir Bilal (2006b) pour une étude plus approfondie des effets de la suspension du cycle de Doha sur les négociations des APE.
- 4) Bilal et Roza (à paraître) examinent les possibilités offertes par l'article XXIV et font une estimation du maintien potentiel des droits de douane pour six pays africains.

Encadré 2 : Les APE et l'intégration régionale*

L'intégration régionale est un principe fondamental des APE. Selon la CE, l'intégration régionale est une condition essentielle du développement des pays ACP. La CE avance que l'intégration régionale, en créant de grands marchés pour les producteurs des ACP, stimulera la croissance économique dans les pays ACP et accélérera leur intégration dans l'économie mondiale. En négociant, dans un contexte régional, des APE censés avoir une portée plus large qu'une simple libéralisation réciproque des échanges, les pays ACP auront la possibilité de renforcer leur processus d'intégration régionale et de mettre en place des marchés régionaux dynamiques, propices aux investissements et au développement. Pour la CE, cette évolution sera possible si les pays et les régions ACP adhèrent à l'ensemble de l'agenda proposé pour les APE, car les questions liées au commerce et couvertes par les APE (textes juridiques ayant force exécutoire) contribueront à déclencher les réformes économiques indispensables dans la région.

De nombreux acteurs toutefois ont mis en garde contre cette vue optimiste du lien entre les APE et l'intégration régionale. Certaines ONG ont fait valoir que le processus de négociation des APE, qui oblige les pays ACP à se rattacher à une seule région qui négociera un accord de grande portée avec l'UE, a mis en péril de nombreuses autres initiatives autonomes d'intégration régionale. Elles critiquent la consolidation conduite par l'UE de groupes régionaux dans les ACP en général et en Afrique en particulier, qui ne respecte pas toujours le rythme et la portée de l'intégration propres aux régions. En outre, différents aspects de la libéralisation des échanges avec l'UE, tels qu'ils sont envisagés dans les APE, impliquent des processus très complexes d'harmonisation et de coordination au sein des régions APE des ACP. Par exemple, il est prévu que les pays ACP devront présenter un régime tarifaire harmonisé pour tous les produits au début du processus de libéralisation, qui peut n'intervenir que dans 10 à 20 ans, et qu'ils devront convenir d'un « panier d'exclusions » régional. Ces deux processus d'harmonisation peuvent entraîner respectivement une chute soudaine du revenu des taxes commerciales et une diminution des possibilités offertes à un pays de protéger ses secteurs sensibles (Bilal et Roza, 2006).

Par ailleurs, l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) qui prévoit une préférence commerciale non réciproque en faveur des PMA, crée un écart entre les PMA et les non-PMA qui touche toutes les régions ACP négociant un APE. Cette division risque de créer des tensions dans les processus respectifs d'intégration régionale, vu que les pays ACP comptant parmi les PMA peuvent avoir des intérêts relevant des APE qui diffèrent de ceux des pays non-PMA de la région. Selon certaines ONG, les APE dans leur forme actuelle saperont les efforts d'intégration régionale des régions ACP parce qu'ils placent les PMA des ACP, qui bénéficient déjà de préférences commerciales généreuses au titre de l'initiative TSA, devant un dilemme à l'égard des pays non-PMA de la région. Pour les PMA, adhérer à un APE signifierait ouvrir leur marché aux produits de l'UE sur une base de réciprocité, ce qu'ils ne souhaitent pas forcément faire.

Pour poursuivre et renforcer efficacement l'intégration régionale, les APE doivent trouver un équilibre délicat entre la dynamisation de la création de marchés régionaux performants dans les ACP et le respect de l'agenda autonome d'intégration régionale des pays ACP. De nombreux décideurs des ACP reconnaissent que les négociations sur les APE ont déjà contribué à focaliser l'attention et à mobiliser les efforts déployés par des autorités nationales et régionales sur leurs processus respectifs d'intégration régionale, qui accroissent ainsi leur crédibilité. Pourtant, les APE ne doivent pas provoquer l'accélération de l'intégration régionale des ACP, suivant la vision et l'agenda de l'UE. Dans leur conception, les APE doivent respecter et prendre totalement en compte les priorités, les préoccupations et les difficultés régionales. Le Parlement européen, entre autres acteurs essentiels, aura une responsabilité importante à assumer : il devra veiller à ce que l'UE n'impose pas son modèle ou sa vision de l'intégration régionale aux pays et aux régions ACP, et que les APE reflètent parfaitement les priorités régionales des ACP.

* Pour d'autres documents traitant de l'intégration régionale sous différentes perspectives, voir Bilal (2005, 2004a, 2004b), Bilal et Page (2001), Charalambides (2005) et la série EnBref de l'ECDDPM no.15 Vue d'ensemble des négociations régionales des APE, www.ecdpm.org/regionalepainbriefsfr

2 L'état d'avancement du processus de négociation des APE

2.1 Des attentes différentes dans l'UE et dans les ACP ?

Les négociations ont été structurées autour de deux phases principales. La première phase, qui a pris fin en septembre 2003, s'est déroulée entre la Commission européenne (CE) et le Groupe ACP dans son ensemble. L'objectif de la phase « tous ACP » consistait à définir le modèle, la structure et les principes des négociations. La seconde phase des négociations des APE a débuté en octobre 2003 au niveau régional, entre l'UE et chacun des groupes régionaux ACP constitués par les intéressés eux-mêmes. Depuis le début des négociations, les APE ont généré de nombreuses tensions entre les parties aux négociations. Même les objectifs de la première phase des négociations faisaient l'objet de divergences de vues entre les ACP et l'UE. Plus curieusement, alors que trois années se sont passées depuis le début de la phase principale des négociations et que certains résultats ont été atteints⁶, l'avenir des APE a engendré de sérieuses préoccupations et a accentué les divergences entre l'UE et les ACP sur de nombreuses questions, dont la plus importante est l'approche même du développement.

Pour l'UE, les APE seront des facteurs de développement, grâce à la libéralisation des échanges et à la mise en place d'un cadre propice aux investissements. En créant des zones de libre-échange entre eux et avec l'UE, les pays concernés bénéficieront du commerce, source de croissance économique et donc de développement. En outre, s'inscrivant dans la ligne des processus d'intégration régionale des ACP, les APE devraient contribuer à l'instauration de marchés régionaux performants dans les ACP, ce qui stimulerait les investissements (locaux et étrangers), condition *sine qua non* du développement durable⁷.

Du point de vue des ACP, toutefois, les APE ont un sens à la seule condition qu'ils favorisent le développement. Tandis que la plupart des États ACP tomberaient d'accord avec l'UE sur les possibilités de développement intégrées dans un APE, ils ont tendance toutefois à considérer la libéralisation des échanges et l'intégration régionale comme des conditions nécessaires mais nullement suffisantes pour favoriser le développement et réduire la pauvreté. En d'autres termes, la création de grands marchés régionaux ouverts et l'accroissement

6 Voir la série EnBref sur les régions de l'ECDDPM, la publication périodique *Éclairage* sur les négociations (www.ecdpm.org/tni_fr) et www.acp-eu-trade.org/news pour des mises à jour régulières sur les négociations des APE. L'ECDDPM a mis en évidence les questions techniques qui ont été discutées lors des ALE précédents de l'UE (série EnBref sur les ALE) et qui seront négociées dans les APE (série EnBref sur les APE).

7 Pour une analyse plus approfondie des effets économiques des APE, voir Szepesi (2004). Pour une étude portant sur quelques évaluations indépendantes de l'impact des APE, voir McQueen (1999), Roza et Szepesi (2003) et Szepesi et Bilal (2003).

des possibilités d'exportation pour les ACP nécessitent des institutions, des stratégies et des ressources permettant d'infléchir et d'encourager la transformation économique requise, de produire et de commercialiser leurs marchandises de façon concurrentielle. C'est à l'interface entre commerce et développement que les APE doivent encore se révéler des instruments de développement cohérents.

De nombreux acteurs des pays ACP, certains États membres de l'UE et une grande coalition d'organisations non gouvernementales (ONG) du Sud et du Nord (réunies pour la campagne « Stop aux APE ») prétendent que les négociations actuelles portant sur les APE ne comprennent pas les éléments requis pour le développement économique et l'augmentation des exportations. Ils expriment leurs préoccupations avec une insistance accrue. Selon les protagonistes de la campagne « Stop aux APE », la création d'une zone de libre-échange entre des pays aux niveaux de développement tellement différents déstabiliserait la production locale et les recettes nationales, engendrerait le chômage et imposerait la libéralisation des services et des régimes d'investissement, ce qui se traduirait finalement par une augmentation de la pauvreté au lieu d'une diminution.

En fait, bien que l'APC se réfère explicitement aux APE en tant qu'option par excellence pour de nouveaux régimes commerciaux, il envisage également d'autres possibilités. Ni l'UE ni les ACP ne sont tenus de conclure des APE : l'article 37 de l'APC offre explicitement la possibilité de mettre en place d'autres cadres commerciaux, et fait à cet égard une distinction entre les PMA et les non-PMA.

L'ECDDPM a présenté cette année diverses options susceptibles de se substituer aux APE⁸. Ces options comprennent des APE alternatifs, compatibles avec l'article XXIV du GATT (dans sa version actuelle ou dans sa version révisée) et des alternatives aux APE, pour le cas où le nouveau régime commercial renoncerait au principe de réciprocité et n'entrerait donc plus dans le champ d'application de l'article XXIV du GATT. L'UE est d'avis que son système de préférences généralisées (SPG) est la seule alternative aux APE. Cette option implique que la version renforcée du SPG, appelée « SPG+ », s'appliquerait aux pays ACP ne comptant pas parmi les PMA, et que les pays ACP figurant parmi les PMA bénéficieraient de l'initiative « Tout sauf les armes » qui garantit aux PMA un accès en franchise de droits au marché européen pour tous les produits. La CE souligne que cette option serait un pis-aller parce qu'elle ne toucherait qu'aux restrictions des droits et des quotas. Dans cette éventualité, les ACP ne se verraient pas offrir la possibilité de mettre en place des marchés régionaux performants et ne réussiraient pas à surmonter les véritables obstacles entravant l'accès aux marchés.

8 Pour une analyse plus approfondie des alternatives aux APE, voir Bilal et Rampa (2006a).

Les scénarios différant quant à leur portée, à leur faisabilité et à leur acceptabilité au plan politique, chaque pays et chaque région ACP devrait examiner la pertinence d'autres régimes commerciaux au regard de sa stratégie globale, nationale ou régionale, de développement. La révision formelle et générale des APE, en cours actuellement, pourrait fournir une bonne occasion d'étudier les options disponibles.

2.2 Comment instaurer des APE propices au développement ?

Malgré de profondes divergences sur l'approche, la CE et les ACP sont d'accord sur un point : les APE touchent au développement. On pourrait avancer que, pour avoir des effets positifs sur le développement, les APE doivent porter sur tous les liens existants entre le commerce et le développement⁹. Dans ce contexte, il convient d'envisager trois catégories de mesures.

Des règles relatives au commerce et aux questions en rapport avec le commerce. Les dispositions de l'accord concernant le commerce et les questions liées au commerce devront tenir compte des besoins spécifiques et de la vulnérabilité des pays et des régions ACP. Si les règles et les mesures énoncées dans les APE ne reflètent pas ces spécificités, les ACP ne bénéficieront probablement pas des accords de libre-échange, malgré les avantages qu'offre la libéralisation du commerce. Il est indispensable de procéder à la libéralisation asymétrique des échanges qui permet aux pays ACP d'exclure les produits sensibles de la libéralisation des échanges instituée par les APE, ou d'en repousser la libéralisation, tandis que l'UE libéralise toutes les importations en provenance des ACP à partir de la date d'entrée en vigueur des APE.¹⁰

Des mesures d'accompagnement et des stratégies. Pour que les pays ACP soient en mesure de faire face à la libéralisation des échanges avec l'UE et qu'ils profitent de ses avantages, il est essentiel d'adopter des mesures d'accompagnement et d'adaptation ainsi que des stratégies qui faciliteront la préparation, la négociation et la mise en œuvre des mesures commerciales et des mesures liées au commerce. En effet, le régime commercial ne peut à lui seul réaliser les promesses de développement. Il ne pourra stimuler la croissance économique qu'à condition d'être inscrit dans un ensemble de stratégies et de mesures d'accompagnement. Étant donné que les règles commerciales génèrent des gagnants et des

⁹ Pour une analyse générale, voir Bilal et Grynberg (2007).

¹⁰ Pour une présentation synthétique des dispositions relatives au commerce (et à l'investissement) dans les ALE conclus entre l'UE et des pays en développement, voir la série d'EnBref de l'ECDPM No. 6, Comparer les accords de libre-échange de l'UE (www.ecdpm.org/ftainbriefsfr). La série d'EnBref de l'ECDPM No. 13, La négociation d'Accords de Partenariat Economique (www.ecdpm.org/epainbriefsfr) vise à exposer les questions d'actualité sur le commerce dans le cadre des APE. Notez que les dispositions liées au commerce sont souvent étroitement associées à des mesures d'accompagnement et d'appui, dans le cas notamment de l'investissement (voir Velde et Bilal, 2005 et 2003).

perdants, il convient de les compléter par des politiques économiques et sociales parallèles qui assureront une répartition équitable des avantages d'un APE.

Des processus efficaces de mise en œuvre de l'aide. Le financement des mesures d'accompagnement et d'adaptation exige une mise en œuvre performante et efficace de l'aide. Si l'assistance promise est freinée par la lourdeur des procédures, par exemple, ou qu'elle n'atteint pas les bénéficiaires prévus, les ACP ne seront pas en mesure de tirer profit des possibilités offertes par un APE.

Les capacités humaines et institutionnelles de négociation et de mise en œuvre des accords commerciaux sont des questions transversales majeures qui ont une incidence sur la possibilité pour les APE d'être de véritables instruments de développement. Les pays ACP sont actuellement engagés dans plusieurs processus de négociation : au niveau de l'intégration régionale, dans les négociations avec l'UE sur les APE, et, au niveau multilatéral, dans les négociations avec l'OMC. De nombreuses questions sont en fait débattues aux trois niveaux et les résultats des négociations à l'un de ces niveaux peuvent avoir de profondes répercussions sur les négociations aux autres niveaux. Il est donc essentiel de mettre en place et de renforcer les capacités des ACP pour qu'ils soient en mesure de préparer et de négocier ces divers accords commerciaux¹¹. Une fois les accords conclus, leur mise en œuvre requerra également certaines capacités.

Outre les capacités, la qualité des institutions influencera également la mesure dans laquelle les pays ACP bénéficieront des APE. Si l'on a négligé pendant longtemps l'importance des institutions, on leur accorde depuis peu une grande attention et on les considère maintenant comme un des facteurs déterminants de la croissance économique. De même, les rapports entre qualité institutionnelle, ouverture commerciale et croissance économique ont fait l'objet de recherches. Il en ressort que, dans de nombreux pays ACP (pas tous), le niveau de la qualité institutionnelle est tellement faible que ces pays ne peuvent pas tirer profit de la libéralisation des échanges¹². Le développement institutionnel est donc une condition préalable à la réussite des objectifs des APE.

2.3 Étendre et améliorer l'aide au commerce ?

Comme nous l'avons vu ci-dessus, pour que les APE deviennent des instruments de développement, les pays ACP doivent engager des réformes complémentaires et adopter des mesures d'accompagnement appropriées, résoudre leurs difficultés d'approvisionnement

11 Pour de plus amples informations sur le renforcement des capacités, en particulier des capacités commerciales, voir Bilal (2003), Bilal et Laporte (2004), Bilal, Laporte et Szepesi (2006), Bilal et Szepesi (2006, 2005), Bouzas (2004), Dunlop et al (2004) et Solignac Lecomte (2002).

12 Pour de plus amples informations sur l'importance de la qualité des institutions, voir Busse et al. (2006).

et assurer la compétitivité de leurs produits. Le débat de l'aide sur le commerce qui a été engagé au plan multilatéral cherche à surmonter certains de ces obstacles¹³. L'initiative « Aide au commerce » reconnaît que les pays en développement ont besoin d'une assistance (financière) pour pouvoir tirer profit des avantages potentiels de la libéralisation des échanges et de l'accès élargi aux marchés, et pour faciliter leur intégration dans le système commercial multilatéral.

L'UE reconnaît les obstacles mais fait valoir que les négociations sur les APE, telles que prévues dans l'Accord de Cotonou, portaient uniquement sur les questions commerciales et les questions liées au commerce. Par ailleurs, l'aide au développement destinée aux ACP est déjà couverte par le Fonds européen de développement (FED). Le 10e FED s'élève à 22,7 milliards d'euros pour la période 2008-2013. Il convient également de noter que la CE n'a pas reçu mandat des États membres de l'UE pour engager des négociations sur l'aide au développement.

Toutefois, lors du « Conseil Affaires générales et relations extérieures » (GAERC) qui s'est tenu le 17 octobre, les membres de l'UE ont convenu de fournir des fonds bilatéraux pour le commerce en plus du FED géré par la CE. Ces conclusions créent un lien explicite entre le commerce et l'appui au développement accordé aux APE. Une partie importante de cette aide au commerce (une enveloppe d'un milliard d'euros allouée par la Communauté européenne et une autre enveloppe d'un milliard d'euros accordée par l'ensemble des États membres de l'UE) sera affectée à l'appui aux APE.

L'apport de ces fonds supplémentaires reste encore à voir. Certains craignent que l'aide supplémentaire soit limitée et que l'UE honore ses engagements en collant une nouvelle étiquette sur des engagements pris antérieurement en faveur des objectifs en matière de commerce et d'intégration régionale¹⁴. L'enveloppe de 2 milliards d'euros destinée au commerce servira à financer la politique commerciale, les règles régissant le commerce, et le développement des échanges. Pour l'infrastructure du commerce, les difficultés d'approvisionnement et le coût des adaptations, les partenaires européens s'efforceront d'allouer une aide supplémentaire, mais ils ne s'y sont pas explicitement engagés. Au-delà des montants de l'aide, les mécanismes et les procédures de mise en œuvre devront être conçus avec soin, de façon à assurer le déboursement effectif des fonds. En effet, étant donné les faiblesses opérationnelles du FED (notamment le niveau insuffisant des déboursements et la lourdeur des procédures), on peut se demander s'il constitue l'instrument le plus approprié pour une mise en œuvre efficace, performante et en temps voulu des ressources de l'initiative « Aide au commerce ». Le Parlement européen doit suivre de près ce processus, en collaboration avec d'autres acteurs européens et ACP. Grâce à leur rôle catalyseur, ils pourront assurer l'octroi

13 Pour de plus amples informations sur la dimension développement des APE et de l'initiative « Aide au commerce », voir Bilal et Rampa (2005).

14 Pour une analyse plus approfondie des conclusions du GAERC, voir ECDPM (2006).

en temps utile de ressources supplémentaires appropriées et l'instauration de mécanismes efficaces destinés à accompagner la mise en œuvre des APE.¹⁵

2.4 La révision des APE en 2006 : réorienter le cours des négociations ?

La révision des négociations sur les APE, repoussée de 2004 à 2006, est en cours d'exécution. Prévues à l'article 37.4 de l'APC, cette révision offre l'occasion d'évaluer et d'harmoniser davantage les liens entre intégration régionale et APE, en prenant en considération les objectifs et les faibles capacités des groupes régionaux. Pour que cette révision prenne tout son sens toutefois, qu'elle facilite la conclusion d'un nouvel accord commercial entre les ACP et l'UE, et qu'elle stimule réellement le développement dans les ACP, elle doit suivre un processus global. En effet, la révision des APE fournit, certes, l'occasion d'évaluer l'état d'avancement des négociations et les difficultés rencontrées dans les régions intéressées par les APE et dans chacun des pays les constituant. Mais elle peut également servir à mieux définir l'orientation à donner au nouveau régime commercial régissant les échanges entre les ACP et l'UE, pour qu'il soit réellement axé sur le développement. Dans ce sens, la révision des APE effectuée en 2006 peut donner l'impulsion nécessaire pour mettre en place un mécanisme de suivi continu des APE, intervenant pendant les négociations et surtout pendant la phase de mise en œuvre.

Il n'est pas aisé de concevoir un suivi de ce type, car les points à surveiller sont nombreux. En outre, l'UE et les ACP ont des opinions divergentes sur les objectifs spécifiques des APE.¹⁶ Toutefois, des « repères de développement » peuvent permettre de pallier ces difficultés. Ils clarifieraient les postulats et les valeurs sous-tendant l'exercice de suivi, ainsi que la méthodologie adoptée. La crédibilité, la transparence et l'appropriation de l'exercice de suivi s'en trouveraient maximisées, ce qui serait favorablement reçu par les personnes qui s'inquiètent de la teneur incertaine des APE concernant le développement. Ceux qui, comme la CE, estiment que la teneur actuelle des APE est favorable au développement pourraient utiliser les repères pour montrer que les APE existants répondent en fait aux attentes en matière de développement. En outre, les « repères de développement » pourraient également constituer un outil analytique important qui permettrait aux négociateurs des ACP d'évaluer le résultat des négociations sur les APE et de s'assurer que la libéralisation des échanges se traduira par un développement durable. Ils permettraient également de renforcer les capacités des ACP d'entreprendre des processus consultatifs généraux en vue de préparer les négociations. Ces consultations faciliteraient et amélioreraient certainement les débats, tenus dans un contexte plus large, sur les effets des APE sur l'économie, le développement et les institutions.

¹⁵ Voir ECDPM (2006b) pour une discussion préliminaire sur les mécanismes d'appui relatifs aux APE.

¹⁶ Pour une discussion exploratoire relative au mécanisme de suivi des APE, voir Bilal et Rampa (2006c)

La révision peut également avoir vocation à définir de nouvelles orientations possibles¹⁷. À cet égard, on pourrait examiner tous les scénarios possibles d'APE ou d'accords alternatifs. On peut éventuellement regretter que la révision, dans certaines régions, se déroule uniquement entre les négociateurs eux-mêmes. Il est important que la révision ne se limite pas à une évaluation conjointe effectuée par les négociateurs ACP et UE des APE, que d'autres acteurs issus du secteur privé, de la société civile et d'autres institutions des ACP et de l'UE y soient associés.

2.5 L'impact des APE sur les ACP et sur le partenariat ACP-UE

Lorsqu'ils seront conclus, supposant qu'ils le soient un jour, les APE auront un impact profond sur les pays et les régions ACP. Le but est de développer des marchés ouverts, intégrés au plan régional, propices aux activités économiques, qui contribuent efficacement au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Cependant, les APE n'auraient pas de sens s'ils étaient une fin en soi. Ils doivent s'insérer dans un agenda plus vaste de développement qui englobe des réformes et des adaptations nationales majeures, en particulier au plan des institutions, de la production, de l'infrastructure, de la gouvernance et des politiques sociales. Ils doivent également dynamiser ce programme d'action. C'est à ces conditions seulement qu'un APE peut tenir ses engagements en matière de développement.

Pour parvenir à ce résultat, trois conditions s'imposent :

- 1) une volonté politique forte et la détermination des pays et des régions ACP à engager des réformes profondes ;
- 2) l'aptitude des ACP à élaborer et à mettre en œuvre un agenda de développement global ;
- 3) un engagement véritable des Européens et de la communauté internationale à respecter les priorités fixées par les pays et les régions ACP et à apporter un soutien approprié pour faciliter et accompagner les transformations des ACP, et pour remédier à leurs insuffisances dans le domaine des capacités.

Dans l'immédiat, il s'agit d'ancrer l'agenda des APE dans un agenda plus vaste de stratégies de développement et de réformes nationales, et d'assurer une mise en œuvre efficace des diverses facettes de l'APC, de l'initiative « Aide au commerce » et d'autres initiatives complémentaires. Comment les ambitions des APE relatives au développement et les divers engagements pourront-ils être effectifs ?

Sur le long terme, il faudra également évaluer la pertinence du partenariat ACP-UE et du Groupe ACP lui-même. Les APE ont été initialement présentés par l'UE comme des accords axés uniquement sur les questions commerciales, les autres dimensions du partenariat

¹⁷ Voir Bilal et Rampa (2006b).

ACP-UE (à savoir la coopération au développement, le dialogue politique, la gouvernance et la participation des acteurs non étatiques) relevant de l'APC. Cependant, des événements récents laissent entrevoir un infléchissement de cette vision : l'affectation de fonds aux APE au titre de l'initiative « Aide au commerce », notamment, est une reconnaissance explicite que les débats sur l'aide au développement sont fondamentalement liés aux négociations sur les APE. En outre, dans divers groupes, les négociateurs des APE étudient actuellement la manière d'intégrer diverses dispositions de l'APC, qui ne se rapportent pas directement au commerce, dans le libellé juridique d'un APE, s'appuyant par là même sur l'acquis de l'APC¹⁸. Une fois entré en vigueur, un APE pourrait donc s'étendre au-delà des questions commerciales. En fait, si l'on considère l'approche adoptée par l'UE avec d'autres partenaires (non-ACP), on constate que les accords de libre-échange conclus récemment ont généralement été insérés dans un accord plus large qui couvre non seulement le commerce mais également la coopération au développement et le dialogue politique. C'est le cas, par exemple, des accords conclus par l'UE avec le Chili, le Mexique, l'Afrique du Sud, les pays méditerranéens dans le contexte du processus de Barcelone, des accords d'association avec certains États des Balkans et de l'approche suivie dans le cadre de la politique de voisinage. Actuellement, l'UE applique la même approche globale avec des pays d'Amérique latine et d'Asie. Dans ce contexte, on pourrait s'attendre à des pressions dans un certain temps pour que le partenariat ACP-UE soit régionalisé suivant la configuration des APE. On peut voir dans la stratégie pour l'Afrique et la stratégie pour les Caraïbes, adoptées récemment par l'UE, les premières initiatives parallèles dans cette direction. La question n'est pas tellement de savoir ce qu'il adviendra du partenariat ACP-UE après 2020, lorsque l'APC sera parvenu à son terme, mais plutôt quels seront la valeur ajoutée et le rôle du Groupe ACP et la pertinence d'un cadre global de partenariat ACP-UE. Faut-il alors étendre les APE pour y inclure le dialogue politique et la coopération au développement en plus du commerce ? Ou bien maintenir la structure actuelle des ACP et, dans ce cas, à quelles fins ?

Le Groupe ACP et l'UE s'accordent à dire que les APE doivent reposer sur le processus d'intégration régionale conduit dans les sous-régions ACP et qu'ils ont vocation à renforcer ce processus. Toutefois, les deux organisations ont des avis divergents sur le calendrier et les ambitions de l'agenda des négociations. Il s'agit de réussir à élaborer un APE qui renforce réellement le processus d'intégration régionale en cours au lieu de le compliquer, qui dynamise le développement économique et institutionnel des ACP, et qui s'inscrit dans le prolongement du programme d'action du pays.

¹⁸ C'est le cas notamment de l'assistance au développement et de l'inclusion éventuelle, plus controversée, de la clause de non-respect fondée sur l'article 96 de l'APC.

Références de l'ECDPM

Disponibles sur www.ecdpm.org et www.acp-eu-trade.org

Bilal, Sanoussi, (2007, à paraître), "ACP-EU negotiations on Economic Partnership Agreements (EPA) and EBA: A dual relationship", appearing in Faber, Gerrit and Jan Orbie (eds.), (2007, forthcoming), *European Union Trade Politics and Development: Everything But Arms Unravelling*, Oxford: Routledge.

Bilal, San, (2006a), *EPAs Process: Key issues and development perspective - With specific references to East and Southern Africa*, paper prepared for CUTS International.

Bilal, Sanoussi, (2006b), *The impact of the suspension of the Doha Round on the negotiations of Economic Partnership Agreements: A preliminary note*, study conducted for the Capacity Building in Support of the Preparation of Economic Partnership Agreements (EPAs) Project Management Unit (PMU).

Bilal, Sanoussi, (2005), *Economic partnership agreements (EPAs): the ACP regions and their relations with the EU*, paper presented at the 3rd ECPR Conference, Budapest, 8-10 September 2005.

Bilal, Sanoussi, (2004a), *The Coherence of Multi-Level Negotiations: Challenges for developing countries*, UNU-CRIS e-Working paper W-2004/11, Brugge, Belgium: UNU-CRIS.
www.cris.unu.edu/admin/documents/WP%20BILAL%20SANOUSSI.pdf

Bilal, Sanoussi, (2004b), *Can the EU Be a Model and a Driving Force for Regional Integration in Developing Countries?*, paper presented at the Second Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT), Session III – Institutional Dimensions of Integration and Trade, Florence, 29-30 October.
www.iadb.org/europe/index.php?file=news_and_events/elsnit_conf_2004/Bilal_ELSNIT_2004.pdf

Bilal, Sanoussi, (2003), *Preparing for the Negotiation of Preferential Trade Agreements with the EU: Preliminary lessons from some developing countries*, Paper written for the Meeting of Officials from the Eastern and Southern Africa Region on the Economic Partnership Agreement, 22-23 May 2003, Nairobi, Kenya. www.acp-eu-trade.org/library/files/BILAL_2003_Preparing%20for%20the%20Negotiation%20of%20%20PTAs.pdf

Bilal, Sanoussi, Massimiliano Cali, Svenn Grimm, Jane Kennan, Francesco Rampa, Chris Stevens and Dirk Willem te Velde, (2006), *The Potential Economic Impact and WTO Compatibility of the Economic Partnership Agreements*, ECDPM-ODI Final Report to the European Parliament, May.

Bilal, Sanoussi and Roman Grynberg eds., (2007), *Navigating New Waters: A reader on ACP-EU trade*, London: Commonwealth Secretariat.

Bilal, Sanoussi and Roman Grynberg, (2007), "EPAs make sense only if they foster development: A broad overview", appearing in Bilal, Sanoussi and Roman Grynberg eds., *Navigating New Waters: A reader on ACP-EU trade*, London: Commonwealth Secretariat.

Bilal, Sanoussi, Sophie Houée et Stefan Szepesi, (2004). *Rexpaco - La dimension commerciale du partenariat ACP-UE: l'Accord de Cotonou et les APE*, Document de réflexion ECDPM n° 60, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp6ofr

Bilal, Sanoussi and Kathleen Van Hove, (2002), *an overview of the ACP-EU negotiations: issues and timeframe*, paper presented at CTA International Seminar "Meeting the challenge of effective ACP participation in agricultural trade negotiations: The role of Information and Communication", Brussels, 27-29 November 2002.
www.acp-eu-trade.org/library/files/Bilal-Hove_Nov_2002_overview_of_ACPEU_Negfull.pdf.

Bilal, Sanoussi and Geert Laporte (2004), *How Did David Prepare to talk to Goliath? South Africa's experience of trade negotiations with the EU*, ECDPM Discussion paper 53, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp53

Bilal, Sanoussi, Geert Laporte and Stefan Szepesi, (2007, forthcoming) "Talking Trade: Practical Insights on the Capacity to Conduct Trade Negotiations", appearing in Bilal, Sanoussi and Roman Grynberg eds., *Navigating New Waters: A reader on ACP-EU trade*, London: Commonwealth Secretariat.

Bilal, S; Rampa F. (2006a). *APE alternatifs et alternatives aux APE. Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE (Rapport ECDPM 11)*. Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/pmr11fr

Bilal, Sanoussi and Francesco Rampa, (2006b), *EPA Review of 2006 and Monitoring Mechanism: Preliminary discussion*, Informal note for discussion, presented at EPA Network Meeting, Stockholm, 20 February.

Bilal, Sanoussi and Francesco Rampa, (2006c), Designing a Monitoring Instrument for Economic Partnership Agreements: Methodological issues, Study commissioned by GTZ, Germany.

Bilal, Sanoussi and Francesco Rampa, (2005), The Development Dimension of EPAs and International Aid for Trade, Trade Negotiations Insights, Vol. 4, No. 6, pp 1-3.
www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_EN_4-6.pdf

Bilal, Sanoussi and Vincent Roza, (2006), On the Potential Fiscal Effects of an EPA on Irish Aid Programme Countries: Ethiopia, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia (and Lesotho), study conducted for Irish Aid, Department of Foreign Affairs.

Bilal, Sanoussi and Stefan Szepesi, (2006), Trade Capacity Building as a Facilitator of Global Public Goods, in Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods ed., Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest, International Trade, Stockholm, Sweden. www.gpgtaskforce.org

Bilal, Sanoussi and Stefan Szepesi, (2005), "How regional Economic Communities can Facilitate Participation in the WTO: The Experience of Mauritius and Zambia", in Gallagher, Peter, Patrick Low and Andrew L. Stoler eds., Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies, World Trade Organization, Cambridge University Press, chapter 27, pages 374-393.

http://onlinebookshop.wto.org/shop/article_details.asp?Id_Article=701

Bouzas, Roberto, (2004), Mercosur's experiences of preparing trade negotiations with the EU: A memorandum, ECDPM Discussion paper 50, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp50

Busse, M, A. Borrmann et S. Neuhaus, (2006), Défi institutionnel posé par les APE, Eclairage sur les Négociations Vol. 5, No. 3, pp 4-5.
www.acp-eu-trade.org/library/files/TNI_FR_5-3.pdf

Charalambides, Nick, (2005), The Private Sector's Perspective, Priorities and Role in Regional Integration and Implications for Regional Trade Arrangements, ECDPM Discussion paper 66, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp66

Dunlop, Adam, Kathleen van Hove and Stefan Szepesi, (2004), Organising trade negotiating capacity at the regional level, ECDPM Discussion paper 54, Maastricht: ECDPM.
www.ecdpm.org/dp54

ECDPM. Analyse des négociations d'APE régionaux (EnBref, 15). Maastricht : ECDPM. www.ecdpm.org/regionalepainbriefsfr

ECDPM. La Négociation d'accords de partenariat économique. (EnBref, 13). Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/epainbriefsfr

ECDPM. Comparaison entre les accords de libre-échange et les accords de partenariat économique. (EnBref, 6). Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/ftainbriefsfr

ECDPM, (2006a), EPA Development Support: Consequences of GAERC conclusions for EPAs, ECDPM InBrief 16a, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/inbrief16a

ECDPM (2006b), EPA Development Support: Possible scenarios for EPA-related support mechanisms, ECDPM InBrief 16b, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/inbrief16b

ECDPM, (2001), Infokit Cotonou, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/infokitfr

ECDPM & ICTSD eds. Eclairage sur les Négociations, publication bimestrielle. www.acp-eu-trade.org/eclairage

Hove, Kathleen Van, (2006), Les relations commerciales ACP-UE: une perspective historique, in GRESEA Echos No 46, avril-mai-juin, www.gresea.be

McQueen, Matthew, (1999), The Impact Studies on the Effects of REPAs between the ACP and the EU, ECDPM Discussion paper 3, Maastricht; ECDPM. www.ecdpm.org/dp3

Onguglo, Bonapas and Taisuke Ito, (2005), In Defence of the ACP Submission on Special and Differential Treatment in GATT Article XXIV, ECDPM Discussion Paper 67, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp67

Onguglo, Bonapas and Taisuke Ito, (2003), How to make EPAs WTO Compatible? Reforming the rules on regional trade agreements, ECDPM Discussion paper 40, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp40

Page, Sheila and Sanoussi Bilal, (2001), Regional Integration in Western Africa, Report prepared for and financed by the Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands. London: ODI. www.odi.org.uk/iedg/report_riwa.pdf

Roza, Vincent and Stefan Szepesi, (2003), EPA Impact Studies: Perspectives for the Pacific, ECDPM InBrief 2A, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/inbrief2a

Solignac Lecomte, H. B. 2002. Renforcer les capacités liées au commerce : mode d'emploi L'expérience des partenaires au développement en Afrique et dans les Caraïbes (Document de réflexion ECDPM n° 33) Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp33fr

Szepesi, Stefan, (2004), Coercion or Engagement/ Economics and Institutions in ACP-EU Trade Negotiations, ECDPM Discussion paper 56, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/dp56

Szepesi, Stefan and Sanoussi Bilal, (2003), EPA Impact Studies: SADC and the regional coherence, ECDPM InBrief 2B, Maastricht: ECDPM. www.ecdpm.org/inbrief2b

Velde, Dirk Willem te, and Sanoussi Bilal (2005), Foreign Direct Investment in the Cotonou Partnership Agreement: Building on Private Sector Initiatives, in Babarinde, Olufemi ed., The European Union And The Developing Countries: The Cotonou Agreement, Leiden, Boston and Tokyo: Brill Academic Publishers, 2005, pp. 197-218.

Velde, Dirk Willem te, and Sanoussi Bilal (2003), FDI in ACP in EU Development Cooperation: From Lomé to Cotonou, in UNCTAD ed., The Development Dimension of FDI: Policy and Rule-Making Perspectives, New York and Geneva: United Nations, 2003, pp.129-139.

f. Gestion et performance du FED

James Mackie

Dans quelle mesure la récente focalisation sur les performances et la rationalisation des instruments et de la gestion de l'aide ont-elles contribué à accroître l'efficacité et l'efficience des programmes de développement?

1 Toile de fond

L'année de la signature de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) a également marqué un tournant décisif pour la coopération communautaire au développement et pour la gestion de l'assistance extérieure de l'UE. Un mois à peine auparavant, en mai 2000, la Commission avait en effet publié une communication sur la réforme de l'aide extérieure et, en novembre de la même année, la Commission et le Conseil ont adopté leur première déclaration conjointe sur la politique de développement de la Communauté européenne. Dès le début de l'année suivante, EuropeAid a été institué en tant qu'agence unique de mise en œuvre de l'ensemble de l'aide extérieure de l'UE, y compris l'administration du FED. Au plan mondial, l'année a également été ponctuée de débats et de réorientations dans l'approche internationale du développement : la déclaration du Millénaire, assortie des OMD qui sont désormais au cœur de notre réflexion, a été signée lors de l'Assemblée générale des NU du mois de septembre, tandis que démarraient par ailleurs les discussions qui allaient déboucher sur les déclarations de Rome, puis de Paris, sur l'efficacité de l'aide. L'année 2000 a donc inauguré une période de profond changement dans le mode de gestion de la coopération communautaire au développement.

La réforme de l'aide extérieure de l'UE a prioritairement cherché à restaurer la crédibilité et la légitimité politiques de l'aide allouée par la Communauté européenne. Il s'agissait notamment de procéder au renouvellement et à l'amélioration des politiques, mais également d'améliorer l'efficacité et la performance de gestion en vue de renforcer l'impact sur le terrain. Cette volonté a donné lieu à une réforme ambitieuse des mécanismes de contrôle financier et administratif, et à l'adoption d'une série de mesures organisationnelles. La création de la nouvelle agence EuropeAid en 2001 a été suivie d'une large déconcentration des compétences décisionnelles vers les délégations de la CE situées dans les pays ACP. Les effectifs de ces délégations ont été progressivement renforcés pour faire face à ces respon-

sabilités supplémentaires. Une approche nouvelle, davantage systématique et stratégique, de la programmation a été adoptée. Elle prévoit l'harmonisation des documents de stratégie par pays et la centralisation du système d'appui à la qualité des opérations. Enfin, un nouveau règlement financier a été proposé pour le FED, plus proche de celui régissant le budget de l'UE, de manière à réduire autant que possible le nombre de procédures différentes en vigueur. Ainsi donc, si certains changements ont été institués par le nouvel Accord de Cotonou, d'autres découlent de cette réforme plus générale – sans compter que d'autres changements encore, qui n'avaient pas été envisagés en 2000, sont survenus entre-temps : on songe notamment ici au recours plus systématique de la Commission à l'appui budgétaire direct, au point que les aides budgétaires représentaient, dès 2004, un quart des fonds acheminés par le FED¹.

L'Accord de Cotonou lui-même contenait plusieurs innovations en matière de gestion. Le principal changement résidait, de toute évidence, dans l'abandon du système du droit à l'aide tel qu'il figurait dans Lomé et son remplacement par des allocations liées aux performances. Cette évolution a requis l'adoption de critères basés à la fois sur les besoins et sur les performances, et l'instauration de réexamens de ces dernières au cours d'un cycle de cinq ans (révisions annuelles, à mi-parcours et finales). Enfin, les performances sont évidemment liées aux attributions financières, lesquelles peuvent, à partir du réexamen à mi-parcours, être diminuées ou augmentées en fonction de l'état d'avancement. Ces changements visaient à mettre en place une approche plus souple et davantage stratégique de la coopération, capable de s'adapter aux progrès accomplis et aux situations nouvelles. Une simplification radicale des instruments a également été effectuée, de manière à ce que les gouvernements ACP puissent désormais n'avoir à gérer qu'un seul instrument – le programme indicatif national – réparti entre les deux enveloppes (A et B). L'ACP a également proposé, en liaison avec ces changements au niveau de la gestion du FED, de renforcer le rôle de l'ordonnateur national (ON) - à savoir le ministre ou haut fonctionnaire responsable, dans chaque pays ACP, de l'utilisation des fonds du FED - et de ses services, afin de faire évoluer leur tâche de gestion essentiellement technique et financière vers une mission davantage stratégique.

Comme le précisait l'ECDPM à l'époque:

« ...un partenariat basé sur les performances pourrait transformer le système actuel largement inefficace de conditionnalités imposées par le donateur en un ensemble d'objectifs et de critères de performance acceptés par tous et « appropriés » par les acteurs locaux. »²

1 Cour des comptes de l'UE, 7.10.2005, Rapport special n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP, JO C 249, p.1, Luxembourg

2 ECDPM. 2001. Infokit Cotonou: Un partenariat basé sur les performances, Fiche 21, Maastricht

Six ans plus tard, en 2006, il est possible de faire le point de la mise en œuvre pratique de ces différents changements, mais qu'en est-il de leur impact réel ? Ont-ils eu des effets et dans quelle mesure ont-ils contribué à accroître l'efficacité de la coopération ACP-UE au niveau des programmes de développement ? L'approche est-elle effectivement devenue davantage stratégique et moins axée sur la gestion ?

2 Évaluation globale de la réforme

La CE a publié plusieurs rapports sur l'état d'avancement de la réforme et le Conseil des ministres a consacré depuis juin 2000 une série de discussions à l'efficacité de l'aide communautaire. Ces débats permettent de conclure à des avancées régulières, progressives et positives, et à une meilleure perception par les États membres de la qualité de l'aide de la CE et de sa gestion. Tous s'accordent à reconnaître l'important progrès qualitatif que représentent plus particulièrement le système de programmation, les DSP et leur réexamen, de même que le soutien de l'iQSG³. Au-delà de l'Union, l'OCDE, qui s'était montrée très critique à l'égard de la gestion de l'aide de la Communauté européenne dans son examen par les pairs de 1998, a relevé, elle aussi, une évolution positive dans l'édition 2002 de ce même examen:

« Le Comité d'aide au développement (CAD) note que ces réformes des relations extérieures tiennent compte des préoccupations exprimées lors de l'examen de 1998. Il se félicite aussi de constater que le cadre, la programmation, l'organisation et la gestion de la politique communautaire de développement ont été renforcés à de nombreux égards. En particulier, la lutte contre la pauvreté est désormais l'objectif principal de l'aide au développement, conformément à ce que préconisent les lignes directrices du CAD, et les avancées obtenues sont appréciées sur la base des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). »⁴

Au cours des cinq années écoulées, les ordonnateurs nationaux ACP ont exprimé à plusieurs reprises⁵ leur préoccupation quant à l'état d'avancement de certains de ces changements et quant aux répercussions à leur propre niveau. Il est évident que le passage aux nouveaux systèmes de gestion, l'ensemble du processus de déconcentration vers les délégations et la mise en place des nouvelles procédures ont pesé lourdement sur les ordonnateurs nationaux et leurs équipes – ce qui ne ressort pas nécessairement de la lecture des indica-

3 iQSG – Groupe interservices d'appui à la qualité institué au sein de la Commission, qui réexamine tous les documents de stratégie par pays et par région, et définit les orientations de la programmation.

4 OECD, 2002, Communauté européenne, Examen du CAD par les pairs, Paris http://www.oecd.org/document/57/0,2340,fr_2649_34603_16790364_1_1_1,00.html

5 Déclaration de Bruxelles des ordonnateurs nationaux et régionaux des ACP lors de leur réunion du 10 au 12 mai 2003, et conclusions des réunions régionales des ordonnateurs nationaux des ACP en 2004, entre autres.

tions quantitatives que sont les niveaux d'engagements et de décaissements, puisque de récents rapports⁶ de la Commission européenne signalent que le FED est sur la bonne trajectoire, autrement dit qu'il sera intégralement utilisé dans le délai imparti.

Le processus de déconcentration était totalement achevé dans les pays ACP en 2005, mais le démarrage s'est inévitablement accompagné d'une série de difficultés. La nomination de nouveaux effectifs et la formation du personnel ont pris du retard, mais il semblerait que les nouveautés soient désormais bien ancrées et globalement perçues comme un progrès.

2.1 Processus de programmation du FED

Les améliorations apportées au système de programmation des DSP/DSR et la simplification des instruments financiers à utiliser dans le cadre du 9e FED se sont avérées décisives sur la voie d'une approche à la fois plus holistique et davantage intégrée. Leur capacité de renforcer l'appropriation par les gouvernements ACP est, en revanche, moins évidente. Comme l'indiquent Rasmussen & Scott dans leur contribution au présent atelier⁷, l'approche plus holistique s'est certainement accompagnée d'un relèvement de la qualité, mais elle a également généré des coûts importants en termes de capacités requises au niveau de l'exécution. Il ressort clairement de ce document, et d'autres références disponibles, que de nombreux ordonnateurs nationaux continuent d'éprouver de vives difficultés à cet égard – à tel point que la programmation continue apparemment d'être largement assurée par le personnel de la délégation de la CE plutôt que conjointement avec les ON, et que ces derniers continuent de recourir intensivement à l'assistance technique (européenne). L'objectif d'une appropriation accrue de ces processus par les pays partenaires n'est donc pas encore atteint, ce qui souligne l'importance de l'orientation actuelle vers l'harmonisation et l'alignement sous l'impulsion de la déclaration de Paris.

2.2 Processus de réexamen

Comme déjà signalé, le changement fondamental instauré par Cotonou dans la gestion du FED réside dans l'abandon du droit à l'aide en faveur de ce qui fut baptisé à l'époque le partenariat basé sur les performances. Le principal outil instauré dans ce contexte a été le processus quinquennal de réexamen des performances comprenant des révisions annuelles, une révision à mi-parcours et une révision finale. Il serait prématuré de vouloir faire le bilan du fonctionnement de l'ensemble du cycle, étant donné que le processus de réexamen final

6 Voir par exemple: Communauté européenne, 2006, Financial Information on the EDFs, Document approuvé lors du Conseil GAERC du 17 juillet 2006, 11676/06 BUDGET 37

7 Rasmussen, Vibeke & Jason Scott, 2006, Gestion et performance du FED, document rédigé en vue du Séminaire de l'ECDDPM sur Cotonou, 18-19 décembre 2006, Maastricht

vient de s'achever sur le terrain et que ses conclusions ne seront connues qu'au milieu de l'année 2007. Il est possible, en revanche, de tirer certaines conclusions de l'exercice de révision à mi-parcours effectué en 2004.

Financièrement, la révision à mi-parcours revient pratiquement à un jeu à somme nulle dans la mesure où les augmentations et les diminutions au niveau des allocations attribuées aux différents ACP se compensent plus ou moins. Les études réalisées par l'ECDPM en matière de révision à mi-parcours conduisent à penser qu'une approche relativement homogène a été adoptée et que les évaluations positives des performances se sont traduites par une hausse ou un statu quo des allocations financières. Il semblerait en effet qu'au niveau des décisions en matière d'allocations, l'accent ait été mis sur la performance financière, et légèrement moins sur la performance en termes de politiques dans les secteurs de concentration de l'aide, même si l'une et l'autre ont incontestablement été prises en compte, de même que des considérations propres à des pays ACP particuliers. Les révisions ont par ailleurs strictement porté sur l'utilisation des fonds du FED, plutôt que sur la performance générale des pays visés en matière de développement, ou sur l'évolution globale de leurs besoins. Il semblerait donc que la révision à mi-parcours se soit intéressée davantage à la gestion des ressources du FED qu'aux résultats obtenus ou à l'évaluation stratégique de la progression du développement national.

Deux autres aspects critiques de la révision à mi-parcours méritent d'être évoqués. Le premier concerne la mesure dans laquelle le processus a été conjoint. La participation des ordonnateurs nationaux semble, de manière générale, avoir été assez limitée et souvent réduite, dans la pratique, à la formulation de commentaires a posteriori sur les rapports établis par la délégation de la CE. Le deuxième concerne le peu d'attention apparemment accordée à la performance de la CE elle-même et rares sont les révisions à mi-parcours qui reconnaissent explicitement l'impact négatif de facteurs tels que le processus de déconcentration, la lenteur et le caractère inadéquat des décisions prises au niveau du siège de la Commission, les difficultés engendrées par la fourniture tardive et insuffisante d'informations, la pénurie de personnel tant au sein des délégations que dans les services des ordonnateurs nationaux, et la lourdeur des procédures du FED.

Il faut espérer que certaines de ces critiques à l'égard de la révision à mi-parcours ont été prises en compte dans le processus de révision finale effectué cette année, d'autant plus que bon nombre d'entre elles affectent la réalisation de l'agenda de Paris. De manière générale toutefois, on peut esquisser comme suit la situation à ce jour : si l'un des objectifs essentiels introduits par Cotonou, à savoir récompenser la performance et abandonner la culture du droit à l'aide, a été atteint, partiellement du moins, l'incertitude semble largement persister en ce qui concerne l'autre objectif, à savoir l'appropriation accrue par les ACP du cycle de programmation et de révision.

2.3 Volonté de la CE d'utiliser l'intégralité des fonds du 9^eFED

En termes d'augmentations et de diminutions nettes globales, la révision à mi-parcours⁸ a donc permis à la CE de procéder à une hausse générale de 334 milliards d'euros de l'attribution et de transférer plus d'un million d'euros des enveloppes B (réserve) aux enveloppes A (ressources programmables) – ce qui donne évidemment, en termes de gestion financière, une forte impulsion aux dépenses au titre du 9^e FED. Il s'agit aussi évidemment d'une bonne nouvelle pour les pays ACP qui affichent de bonnes performances et qui sont aptes à utiliser les ressources pour promouvoir leur développement. Il est trop tôt pour savoir si la Commission cherchera à faire des ajustements similaires aux allocations en 2007 à l'issue de la révision finale, la marge de manœuvre étant effectivement limitée par le fait que tous les fonds du 9^e FED doivent être engagés avant la fin de l'année.

La Commission européenne n'a pas ménagé par ailleurs ses efforts en vue de trouver des affectations à l'enveloppe intra-ACP du 9^e FED et au milliard conditionnel mis à disposition sous réserve du bon état d'avancement des engagements. L'une des principales solutions adoptées à cette fin a été le lancement d'une série d'initiatives ou de facilités destinées à des buts spécifiques (voir le tableau ci-après). Ces facilités ont également permis davantage de flexibilité dans la réponse de la CE aux initiatives mondiales et aux besoins régionaux apparus depuis 2000. Plus d'un milliard d'euros ont été alloués à l'ensemble de ces facilités.

Facilités	Allocations au titre du 9 ^e FED
Facilité pour la paix en Afrique	300 millions €
Facilité ACP-UE pour l'énergie	2200 millions €
Facilité ACP-UE pour l'eau	500 millions €
Partenariat UE-Afrique pour les infrastructures	60 millions €
Facilité ACP-UE pour les catastrophes naturelles	12 millions €
Total	1,092 millions €

⁸ Les mouvements des allocations dans le cadre de la révision à mi-parcours sont essentiellement intervenus entre l'enveloppe A (ressources programmables) et l'enveloppe B (réserve) des attributions nationales. L'évaluation de l'impact global de la révision à mi-parcours exige donc de prendre en compte les variations nettes de l'ensemble des allocations.

La création de ces facilités semble toutefois en contradiction avec deux principes bien établis : le vieux principe Lomé-Cotonou de la gestion conjointe et la décision délibérée de Cotonou de réduire le nombre d'instruments et, partant, la complexité de la gestion des ressources du FED. Seule la Facilité de soutien à la paix en Afrique fait véritablement l'objet d'une gestion conjointe avec une instance africaine, en l'occurrence l'Union africaine.

Ces différentes facilités répondent assurément aux besoins des pays ACP et il est important de souligner qu'elles vont contribuer à l'utilisation intégrale des fonds du 9e FED. Les ACP ont néanmoins critiqué le fait que la Commission soit à l'origine de la plupart de ces facilités : seule celle affectée aux catastrophes naturelles est née d'une initiative du Groupe ACP et une autre, à savoir la Facilité pour la paix en Afrique, est le fruit d'un dialogue entre la CE et la Commission de l'UA. La Commission envisage actuellement d'augmenter les montants alloués à la plupart de ces facilités dans le cadre du 10e FED, et d'en instaurer une supplémentaire (Initiative pour la gouvernance). Mais l'exercice de programmation du 10e FED suscite d'ores et déjà le débat quant à la meilleure manière d'utiliser ces facilités parallèlement aux fonds alloués au titre des programmes indicatifs nationaux et régionaux.

2.4 Renouveau du rôle des ordonnateurs nationaux

Une autre évolution importante est intervenue dans la gestion du FED avec la signature de l'Accord de Cotonou : elle concerne le rôle des ordonnateurs nationaux. Outre le rôle de gestionnaire financier et technique que leur conférait Lomé, les ON doivent désormais assumer un rôle essentiel dans l'approche davantage holistique et stratégique de la gestion découlant du nouveau système de programmation et de révision. Cela signifie concrètement qu'ils sont censés prendre de la distance par rapport au fin fond des procédures financières et ne plus s'impliquer directement dans l'exécution des programmes pour s'orienter davantage vers la coordination de l'aide. La gestion de programmes partiels utilisant les fonds du FED devrait, dès lors, être confiée aux ministères de tutelle compétents.

Les études consacrées par l'ECDPM à l'évolution du rôle des ordonnateurs nationaux au cours des quelques dernières années⁹ conduisent à penser que, même s'il existe apparemment un consensus général entre les gouvernements ACP et la CE quant à la direction dans laquelle les changements devraient s'orienter, leur mise en œuvre par les gouvernements en question reste souvent malaisée. L'une des raisons avancées à cet égard est la nécessité de posséder des connaissances spécialisées pour gérer les procédures complexes du financement au titre du FED, et la difficulté de trouver suffisamment de personnel qualifié.

9 Frederiksen, J., Hasse O, Ornemark C & Baser, H., Striking the right balance: The future of NAOs in ACP-EU cooperation, Document de réflexion de l'ECDPM. www.ecdpm.org/dp73

En réalité donc, beaucoup de services d'ordonnateurs nationaux continuent de fonctionner largement comme ils l'ont toujours fait sous Lomé.

La question du rôle des ordonnateurs nationaux est à l'ordre du jour tandis que l'UE s'attache à réaliser l'agenda de Paris et à s'orienter vers le renforcement de l'appropriation et l'alignement avec les politiques et procédures des pays ACP. Le moment est peut-être même venu d'aller plus loin, et de chercher à abandonner un système affectant l'ordonnateur national à la gestion de l'aide communautaire au profit d'un service gouvernemental unique chargé de coordonner l'ensemble des fonds provenant de donateurs, qui appliquerait les procédures nationales et assurerait la liaison avec les ministères de tutelle responsables des programmes nationaux de développement auxquels les fonds extérieurs contribuent. Cette approche est sans doute appelée à devenir la démarche logique à l'heure où l'appui budgétaire direct et le soutien aux programmes sectoriels deviennent la règle, plutôt que l'exception.

3 Conclusions

Un coup d'œil rétrospectif à la gestion du FED depuis l'entrée en vigueur de Cotonou, il y a près de six ans, ne permet pas de faire aisément la part des choses entre les changements engendrés par l'APC lui-même et ceux qui découlent de la réforme par la Commission de l'aide extérieure de l'UE. Les deux processus sont, de toute évidence, complémentaires, et la rationalisation et l'approche plus « professionnelle » instaurées par Cotonou exigeaient effectivement l'application de la plupart des changements initiés par la réforme. Ces derniers étaient par ailleurs conformes au nouveau paradigme de l'époque en matière de développement dont la focalisation sur l'efficacité de l'aide et les performances a été consacrée par les déclarations de Rome et de Paris.

L'effet conjugué de ces changements a tout d'abord été de restaurer largement la crédibilité et la légitimité de l'aide de la Communauté européenne. Ils ont aussi apparemment « résolu » le problème rencontré au cours des années 1990, à savoir le volume important de fonds FED non utilisés, cette chape de plomb qui a souvent pesé sur les bonnes relations et la coopération entre les ACP et l'UE. Quelques pays ACP sont en outre parvenus à progresser plus rapidement que prévu, et leur bonne performance en termes de gestion financière et d'exécution de programmes a été récompensée par une hausse de leurs allocations.

Il ne semble pas, en revanche, qu'autant de progrès aient été accomplis en ce qui concerne la question de l'appropriation de la coopération par les ACP, ni assurément en ce qui concerne la question de la responsabilité mutuelle. Les processus de programmation et de révision n'ont pas été aussi « conjoints » ou « mutuels » que beaucoup l'auraient souhaité.

La quête du relèvement de la qualité et de l'efficacité s'est traduite par une complexité et des exigences accrues aux différents niveaux du travail de programmation, ce qui s'avère très contraignant pour les capacités ACP. La diminution du nombre d'instruments dans le cadre du FED a incontestablement simplifié les choses, mais les procédures du FED restent trop lourdes et la tendance actuelle à la création de nouvelles facilités a pour double effet d'engendrer de nouvelles complexités et de tendre à mettre davantage le contrôle de la gestion entre des mains européennes.

La mesure dans laquelle le système basé sur les performances et la programmation glissante a réellement permis de conférer une approche plus stratégique à la coopération ACP-UE reste également à démontrer. La transition vers un rôle plus stratégique des ordonnateurs nationaux a été plus lente qu'espéré, et la lourdeur persistante des procédures est loin de favoriser l'évolution dans ce sens.

Le bilan 2000-2006 de Cotonou en ce qui concerne la gestion du FED affiche donc un résultat mitigé avec quelques réels progrès, mais également des domaines dans lesquels les objectifs n'ont pas été atteints. L'appropriation du processus de coopération au développement par les ACP est sans doute la grande perdante, et il reste beaucoup à faire à cet égard pour conformer la pratique ACP-UE aux préceptes de la déclaration de Paris.

g. Gestion du FED: sur le terrain

Vibeke Rasmussen and Jason Scott

1 Programmation : le chemin parcouru de Lomé à Cotonou

La coopération ACP-UE dans le cadre du Fonds européen de développement (FED) fêtera bientôt son 50ème anniversaire. Instituée par les articles 131 à 136 du traité de Rome de 1957, elle visait au départ l'octroi d'une assistance technique et financière à une série de pays africains ; le premier FED a couvert la période 1959-1964, tandis que la signature de la première convention de Lomé (FED 4) date de 1975¹. Le présent document, rédigé en vue du séminaire sur Cotonou organisé par l'ECDPM à l'occasion de son vingtième anniversaire, se concentre sur la gestion et la performance du FED.

Chaque nouveau FED s'est accompagné d'un certain nombre d'innovations et de changements, mais ce sont de véritables bouleversements qui ont marqué le passage des conventions de Lomé à l'Accord de Cotonou. Initialement conçue comme un plan directeur de type « solution rapide », axé sur des investissements en projets d'infrastructure, la coopération au développement de la Commission européenne a évolué au fil du temps vers une approche macroéconomique ancrée dans une vision à la fois plus holistique et ciblée sur le soutien budgétaire et les interventions à l'échelon sectoriel. Ces changements découlent d'une concertation avec les États membres de l'UE et se fondent sur des arguments théoriques issus de près de cinquante années d'aide européenne au développement.

Signé en juin 2000, l'Accord de Cotonou a rationalisé le FED et introduit la programmation glissante, afin de conférer davantage de flexibilité au système, d'une part, et plus de responsabilité aux pays ACP, d'autre part. L'Accord se voulait, entre autres, une réponse au processus de mondialisation. Ses principaux objectifs sont la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, et l'intégration progressive des États ACP dans l'économie mondiale dans le respect du principe du développement durable. L'Accord a trois grandes dimensions – la politique, le commerce et le développement – et incarne une approche à la fois intégrée et sectorielle. Les interventions doivent se concentrer sur un secteur spécifique (santé, transport, etc.) et conjuguer de multiples aspects de la coopération (économique, environnemental, social, etc.) pour assurer un meilleur ciblage de l'aide.

1 Premier FED : 1959-1964, Deuxième FED : 1964-1970 (Convention de Yaoundé I), Troisième FED : 1970-1975 (Convention de Yaoundé II), Quatrième FED : 1975-1980 (Convention de Lomé I)

Le premier FED sous le régime de l'Accord de Cotonou (9^{ème} FED 2002-2007) arrive à échéance, et la programmation du Fonds suivant (10^{ème} FED 2007-2013) est en cours. La « programmation glissante » a notamment pour effet que, afin d'éviter toute interruption entre FED successifs, le réexamen final du 9^{ème} FED a débuté immédiatement après le réexamen à mi-parcours et était, dans certains cas, toujours en cours au moment où la programmation du 10^{ème} FED a été entamée.

Encadré 1: Réforme de la programmation de Cotonou

Réforme du système de programmation

- Affectation des ressources. Les ressources sont allouées sur la base d'une évaluation des besoins et des performances. Afin d'assurer la planification des apports de ressources, chaque région et État ACP est informé du montant des ressources dont il pourrait bénéficier pour une période de cinq ans. L'allocation n'est cependant pas un droit et peut-être réduite ou augmentée lors des réexamens à mi-parcours et finaux de la stratégie de coopération nationale.
- Les **critères** d'évaluation des besoins² et des performances³ ont été négociés entre les pays ACP et la Communauté Européenne, et sont utilisés pour une évaluation conjointe.
- **Programmation:** Le processus de programmation est axé sur les résultats. Une stratégie de **coopération nationale** (SCN) unique pour chaque État ACP, qui couvre la mise en œuvre de toutes les opérations financées sur l'enveloppe d'aide non remboursable, est établie dans le cadre du dialogue avec le pays bénéficiaire. La distinction entre l'aide programmable et non programmable est donc abandonnée. Le principe de l'élaboration conjointe de la SCN avec le pays bénéficiaire est en rupture avec la situation précédente, dans laquelle la Communauté formulait unilatéralement ses stratégies de soutien. La SCN comprend une analyse du contexte politique, économique et social du pays, de même qu'une description de ses propres stratégies de développement. Elle consacre également une attention particulière aux activités d'autres donateurs. Une orientation appropriée de l'utilisation de l'aide communautaire est définie sur la base de cette analyse. La stratégie de coopération **se concentre sur un nombre limité de secteurs où la Communauté est réputée avoir un avantage comparatif**. La Communauté peut également décider de cofinancer des opérations dans des secteurs où un autre donateur a la responsabilité globale du dialogue politique et de la mise en œuvre. La SCN est complétée par un programme indicatif opérationnel, qui couvre les opérations auxquelles seront affectées les ressources communautaires, et qui fournit un calendrier pour leur exécution. Un mécanisme de réexamen souple et régulier permet d'adapter constamment la SCN, le volume des ressources et le programme indicatif à l'évolution des besoins et des performances. Un réexamen opérationnel annuel, consistant en un exercice d'évaluation, résume les résultats d'un dialogue régulier avec le pays bénéficiaire et étend la perspective de programmation opérationnelle à la période suivante.
- Les programmes régionaux sont soumis à un système de programmation glissante. Une stratégie de coopération régionale (SCR) et un programme indicatif opérationnel sont établis par région et régulièrement réexaminés. Les critères de besoins et de performances sont toutefois différents ; et les performances sont évaluées en fonction des progrès et des perspectives de la coopération et de l'intégration régionales. Il convient de noter également qu'il n'y aura aucun réexamen annuel de ces programmes, mais seulement un réexamen à mi-parcours et final.

Source: Commission européenne : http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/overview_fr.htm

2 Les critères de besoins comprennent notamment le revenu par habitant, la taille de la population, les indicateurs de développement social et économique (indice de développement humain), le niveau d'endettement et la dépendance vis-à-vis des recettes d'exportation.

3 Les performances sont évaluées sur la base des paramètres suivants : état d'avancement de la mise en œuvre des ressources institutionnelles ; performances du pays dans l'utilisation des ressources ; mise en œuvre effective des opérations en cours ; atténuation ou réduction de la pauvreté ; mesures de développement durable ; performances des politiques macroéconomique et sectorielle.

L'Accord de Cotonou étant un accord de partenariat, la programmation doit se faire en partenariat ; mais les partenaires en présence seront-ils jamais sur un même pied d'égalité? Force est de répondre à cette question par la négative, en raison du déséquilibre dans le rapport de force entre l'Union européenne et les membres du groupe ACP, voire au sein même de ce dernier ; Cotonou incarne toutefois l'espoir de voir l'exercice de programmation renforcer le sentiment d'appropriation du processus et, à terme, le partenariat dans le cadre du dialogue. L'évolution dans ce sens a franchi des étapes diverses selon les nations ACP, reflétant leurs capacités à engager un dialogue sur le plan technique, et sur un plan économique, selon l'importance relative que les ressources du FED représentent pour leurs économies nationales.

Encadré 2: Le partenariat – une relation de force et de négociation

Dans le contexte de la SADC, par exemple, des pays tels que la Namibie et le Botswana, dotés de puissantes capacités techniques et d'économies résilientes, ont une vision très différente de leur « partenariat » avec l'UE. On peut raisonnablement supposer que leur « besoin » de cette relation est moins grand que dans le cas du Lesotho ou du Malawi notamment, où la situation économique et les contraintes en termes de capacités font d'un partenariat « égal » un but encore très éloigné. L'objectif stratégique de ces partenaires moins bien outillés est généralement l'obtention d'un accord garantissant la poursuite des programmes et le maintien d'apports de ressources indispensables. Le partenariat est, de toute évidence, plus égal dans le cas de nations ACP plus solides, qui ne craignent pas de faire pression sur les points qui leur semblent importants – ou qui ignorent purement et simplement les questions sur lesquelles l'UE estime avoir une influence importante, telle l'insistance du Botswana de maintenir la peine de mort dans son recueil de lois et d'exercer son droit souverain de l'infliger.

1.1 Changements positifs

Les changements importants apportés au mode de programmation ont eu un certain nombre d'aspects et d'effets positifs :

- Mécanisme d'affectation des ressources : les ressources sont désormais affectées sur la base d'une évaluation des besoins et des performances, et nombreux sont ceux qui ont été désagréablement surpris de s'apercevoir, au moment du démarrage de l'exercice de programmation du 9ème FED en 2000-2002, que cette affectation n'était pas un droit (ce point avait pourtant été clairement précisé dans l'accord négocié) ; les réactions ont été moins vives la seconde fois, lors du 10ème FED.
- Critères d'affectation des ressources : les partenaires ACP éprouvent sans doute quelques soupçons quant au caractère réellement transparent et équitable du calcul

des critères d'évaluation (voir encadré 1), bien qu'ils aient été négociés entre les pays ACP et l'UE.

- Réforme du système de programmation :
 - o L'un des grands axes de la réforme a été la **concentration sur un nombre limité de secteurs**. En dépit de l'« irritation » qu'elle a pu causer dans certains pays ACP, cette démarche est une avancée positive vers la création d'une masse critique en termes de capacités et d'investissements, et vers l'optimisation des ressources humaines limitées de part et d'autre.
 - o La possibilité pour la Communauté de cofinancer des opérations dans des secteurs où un autre donateur a la responsabilité globale du dialogue politique et de la mise en œuvre constitue également une évolution positive, dans la mesure où elle permet d'utiliser plus efficacement les ressources mises à la disposition d'un pays / d'une région, dans le droit fil de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005). Cette dernière a également donné aux partenaires du développement l'impulsion attendue et convenue de longue date en faveur d'une approche harmonisée et coordonnée. Les programmes multidonateurs dans le domaine de la santé (approche sectorielle) et l'Initiative nationale pour l'éducation civique sont, au Malawi, deux exemples par excellence de cette avancée. On pourrait en citer bien d'autres.
 - o **L'élaboration conjointe de la SCN/SCR** avec le pays bénéficiaire est un changement positif par rapport à l'approche antérieure, au cours de laquelle la Communauté formulait unilatéralement ses stratégies de soutien. Il s'agit, même si le niveau de partenariat varie d'un État ACP à l'autre, d'un encouragement à davantage de transparence et d'appropriation.
 - o L'inclusion d'une analyse politique, économique et sociale dans la SCN/SCR, conjuguée à une **description des stratégies de développement propres au pays/à la région concerné(e)** est un autre aspect positif qui a parfois incité les gouvernements/régions partenaires ACP à réexaminer leurs stratégies ; autrement dit, l'établissement d'une SCN/SCR plus globale a donné lieu à une analyse critique des politiques envisagées. Cette évolution favorise considérablement, elle aussi, le processus d'appropriation.
 - o « **Un mécanisme de réexamen souple et régulier** permet d'adapter constamment la SCN, le volume des ressources et le programme indicatif à l'évolution des besoins et des performances » : l'idée est bonne en théorie, mais il s'avère difficile de trouver le temps de la concrétiser.
 - o Les « **réexamens réguliers** » des programmes régionaux étaient également une bonne idée, mais qui s'est avérée absurde, du moins en Afrique orientale et australe, du fait que les décaissements ont été très peu élevés en raison, principalement, du manque de ressources au sein de la CE pour les PIR – ce que la Commission a

officiellement reconnu lors du réexamen à mi-parcours.

- La large consultation du secteur privé et des acteurs non étatiques est une exigence positive, mais qui mobilise énormément de temps. La participation des acteurs non étatiques à l'échelon régional s'est également avérée quelque peu problématique, même si le principe est parfaitement justifié.

1.1 Difficultés rencontrées

S'il convient de rendre hommage à l'abandon progressif d'une approche directive et de se réjouir d'une approche de la programmation davantage axée sur les processus et l'implication des parties prenantes, il convient de faire également état des grands défis que cette évolution a mis en évidence.

Les approches adoptées par le FED ont systématiquement suivi les tendances tracées par les milieux universitaires en matière de développement économique. Les multiples changements apportés dans le cadre de Cotonou sont la preuve par excellence que, d'un point de vue académique du moins, l'ensemble des principes tels que la programmation glissante, la consultation, l'appropriation, l'analyse sectorielle, les thèmes transversaux, etc. sont nécessaires et fondés ; mais ils exigent également énormément de ressources de la part des partenaires, ce qui pose souvent problème. Il en résulte que la dynamique de la coopération entre la Commission (tant en ce qui concerne le siège de Bruxelles que les délégations) et ses partenaires ACP se modifie – certains diraient « évoluée » - constamment, mais sans réelle possibilité pour les diverses parties prenantes de s'installer dans une relation qui se caractériserait par une compréhension et une connaissance égales des procédures de gestion.

Deuxièmement, et en lien avec le point précédent, le caractère davantage participatif et sophistiqué des outils de partenariat et de coopération fait qu'ils sont devenus beaucoup plus exigeants en termes de ressources humaines, requérant des niveaux de compétence plus élevés, ce qui constitue un véritable défi pour tous les partenaires.

La programmation peut être aisément perçue comme « quelque chose que la CE est tenue de faire », étant donné que les délégations de la Commission doivent, de toute évidence, justifier leurs dépenses en matière d'aide au développement. Mais le corollaire trop fréquent est la limitation, voire l'absence, de participation (ou d'intérêt) des homologues nationaux à l'égard de ce type d'activité. Il est permis de penser que ce schéma est inévitable au vu du déséquilibre des ressources et du rapport de force entre la CE (et d'autres donateurs) et les bénéficiaires ACP dans le cadre des activités de développement.

Le point particulièrement positif d'une approche à la fois plus ciblée et plus holistique de la programmation est la possibilité qu'elle offre de percevoir et d'intégrer les liens pouvant exister entre des secteurs et des pays particuliers – à savoir les trois dimensions (politique, commerce et développement). À la fois intégrée et sectorielle, cette approche devrait permettre aux opérations de combiner de multiples aspects de la coopération (économique, environnemental, social, etc.) pour assurer un meilleur ciblage de l'aide.

Encadré 3 : Adoption d'une approche holistique de la programmation

La Corne de l'Afrique est un exemple particulièrement explicite, dans la mesure où cette région est appelée à relever de manière systématique toute une série de défis majeurs et interdépendants, transfrontaliers et transversaux, tels que :

- la gouvernance et la sécurité,
- l'intégrisme religieux,
- la migration et les réfugiés,
- la prolifération et le mauvais usage des armes légères et de petit calibre (ALPC),
- la gestion des ressources en eau,
- les pasteurs nomades et la migration saisonnière, et
- la sécurité alimentaire.

La sécheresse qui a principalement frappé en 2006 les régions du sud de l'Éthiopie, du Kenya et de Somalie, où sont concentrées les tribus somalis, illustre bien ces problèmes. Une insécurité alimentaire chronique a été causée par le manque de précipitations consécutives de courte et de longue durée depuis 2001, ainsi que par des choix politiques qui ont laissé ces régions largement, voire délibérément, en dehors des programmes de développement gouvernementaux. Des problèmes analogues existent également dans le Nord de l'Éthiopie / en République de Djibouti, où vivent les nomades Afar, et au Darfour (Soudan) où la combinaison des problèmes de sécheresse, d'insécurité alimentaire et de propriété terrienne exacerbe les différences ethniques et devient un facteur propice au développement d'un conflit armé de grande envergure. De telles situations montrent à quel point il est important qu'une approche holistique et intégrée soit appliquée aux exercices de programmation, en étroite collaboration, de préférence, avec d'autres donateurs. L'approche traditionnelle axant l'aide sur la sécurité alimentaire et/ou sur la prévention des conflits en tant que programmes, voire secteurs, séparés ne permettra pas de gérer efficacement des problèmes aussi interdépendants et complexes que ceux que doit résoudre la Corne de l'Afrique. L'avancée progressive vers une vision analytique globale apparaît comme une étape décisive vers l'amélioration de la compréhension et du diagnostic, et vers l'apport d'une réponse coordonnée aux besoins.

À ce jour, l'expérience de la programmation glissante et des réexamens basés sur les performances permet de conclure qu'il était grand temps de réagir⁴. Mais elle montre également que l'exercice exige des ressources humaines importantes et qualifiées, ce qui ne manque pas de poser des problèmes de part et d'autre. Rien ne permet encore d'affirmer, en outre, que les réformes aboutiront à une utilisation plus efficace et plus efficiente des fonds, voire à l'objectif tant espéré d'une réduction de la pauvreté!

2 Gestion et décentralisation

2.1 Réforme de l'aide extérieure de la CE

La Commission européenne a fait l'objet, au cours des années 1990, de vives critiques tant internes qu'externes sur son programme d'assistance extérieure, par ailleurs en forte croissance. Elle y a répondu en initiant, en 1999, un ambitieux programme de réforme destiné à éliminer les contraintes structurelles à différents égards : définition trop floue et dispersion trop grande des responsabilités, pénurie continue d'effectifs et complexité excessive des procédures administratives. En 2005, le processus de déconcentration était pratiquement achevé : la gestion du FED était décentralisée (déconcentrée) vers les délégations et, dans certains cas, une responsabilité accrue était conférée au niveau de l'ordonnateur national. De nombreux nouveaux postes ont été créés (fonctionnaires et agents contractuels), dont près de la moitié sont des postes de spécialistes des contrats et des questions financières, domaines dans lesquels il n'y a pas de tradition d'externalisation⁵. L'intention et la justification du processus étaient louables puisque la déconcentration allait (a) améliorer la qualité et l'efficacité de l'administration, accroître l'efficacité de l'aide et engendrer un gain de temps ; (b) rapprocher la prise de décision des partenaires ACP ; (c) conférer davantage de crédibilité, d'importance et de responsabilité au chef de délégation ; et (d) exiger du chef de délégation qu'il présente un éventail plus large et un niveau plus élevé de compétences de gestion. Dans certains pays – et le Botswana fournit sans doute un bon exemple à cet égard – le processus de concentration a contribué à promouvoir l'appropriation.

4 Deux grands problèmes se posaient dans le cadre de Lomé : 1) le décalage éventuel entre deux FED et 2) le fait que, les allocations n'étant pas liées aux performances, de nombreux pays « gardaient » les fonds du FED en réserve et dépensaient d'abord ceux qui provenaient d'autres donateurs. Tel était notamment le cas au Mozambique.

5 Voir Frederikson, J. et H. Baser. 2004. Améliorer l'efficacité de l'aide ou décentraliser la bureaucratie? Un aperçu du processus de déconcentration de la CE (ECDPM, EnBref 10). Maastricht : ECDPM

Mais d'autres problèmes subsistent, tels que la lourdeur des procédures⁶, la lenteur des décaissements et l'insuffisance des ressources humaines. Un seul exemple suffit à les illustrer : une proposition de financement a été élaborée en 2004 en faveur d'un projet régional. Le processus fut fastidieux car la CE et les partenaires régionaux ne partageaient pas les mêmes idées quant à la teneur de l'action. Un accord a été trouvé avec la délégation, mais, une fois parvenu aux services de Bruxelles, il a été bloqué par le Groupe interservices d'appui à la qualité (iQSG), puis retourné assorti de commentaires. Il en a été ainsi à deux reprises et, à chaque fois, le délai de réponse a été long. En automne 2006, la proposition de financement était toujours à Bruxelles, le message étant que l'unité EuropeAid chargée des finances et des contrats (AIDCO/C/5) manquait de personnel pour examiner toutes les propositions destinées au FED dans les délais voulus.

Une autre difficulté de gestion est observée du côté ACP, où les exigences requises pour demander et obtenir des ressources au titre du FED sont souvent perçues comme « trop élevées » au vu des ressources humaines limitées à la disposition de la plupart des administrations centrales, et du désir bien ancré de « décider pour soi-même » - autrement dit, de ne pas recevoir d'ordres quant à la destination, et surtout quant aux modalités d'utilisation des fonds octroyés par le FED.

Ainsi par exemple, en 2004, le directeur d'une organisation régionale située dans une région en proie à des conflits a fait remarquer que, tout en ayant bien besoin des fonds de la CE pour accomplir sa tâche, il ne voulait/pouvait pas se consacrer à la préparation du projet, estimant qu'il valait mieux consacrer le peu de temps dont il disposait à travailler avec des donateurs autorisant davantage de flexibilité en termes de contenu, de forme, de taille et de procédures. Il s'est donc plutôt attaché à un autre projet mené dans le même secteur avec un État membre de l'UE en qualité de donateur bilatéral – et le projet en question a été opérationnel dans un délai d'un an environ. Il a laissé entre-temps à son équipe, y compris l'AT, le soin d'assurer le processus de préparation du projet relevant du FED. Deux ans plus tard, ce projet n'est toujours pas approuvé – ce que le directeur prend pour preuve qu'il avait raison, tandis que la CE lui a collé l'étiquette d'interlocuteur « peu sérieux » – une impasse classique.

2.2 Contraintes au niveau des capacités

Nombreux sont les bureaux d'ordonnateurs nationaux/régionaux, voire leurs ministères de tutelle, qui manquent de capacités, de ressources et/ou d'un intérêt suffisant pour

6 Les obstacles causés par les procédures financières mériteraient un autre document d'information : faible seuil appliqué à l'obligation d'appel d'offres, procédures en matière d'acomptes et d'exécution des versements, tant en ce qui concerne les marchés en régie (devis-programmes) que les contrats.

participer pleinement aux différents exercices, qu'il s'agisse de programmation, de réexamen, de développement de projets, ou de suivi et d'évaluation. Un autre facteur tend à aggraver cette situation, à savoir l'idée que, même si le bureau d'un ordonnateur national/régional parvenait à une appropriation (sans le soutien de l'assistance technique), la CE réécrirait, modifierait ou rejetterait probablement une large part du contenu, parce qu'il ne s'inscrirait pas dans la pensée du moment – autrement dit, parce qu'il ne correspondrait pas à ce que la Commission estime être les besoins/problèmes prioritaires!

La question de l'utilité de l'assistance technique à long terme découle de ce qui précède. D'une part, elle assure le respect des procédures et veille à ce que la qualité de la documentation soit « acceptable » pour la CE ; mais, d'autre part, elle peut entraver l'appropriation et exposer tout processus facilité par l'AT au risque d'allégations selon lesquelles il a été impulsé par un « outsider » ayant d'autres priorités ; sans compter que l'AT à long terme risque de retarder le renforcement des capacités institutionnelles.

Le « renforcement des capacités » est régulièrement évoqué en tant que solution, mais trop souvent – hélas – sans analyse approfondie des capacités visées, ni des modalités, du calendrier ou de l'échelle de leur renforcement. S'agit-il simplement d'apporter une aide financière pour les salaires, les véhicules, etc. (une vision que certains ont encore) ou s'agit-il de formation et d'apport d'un peu d'effectifs supplémentaires? L'une des grandes difficultés réside dans la mauvaise compréhension du concept même de « capacité », qui ne constitue pas encore un domaine clairement défini des pratiques de développement parmi les diverses professions relevant de cette spécialité, et qui n'a pas encore fait l'objet, dans la littérature, d'une définition généralement admise.⁷

Les expériences sont mitigées. Personnellement, j'ai été dans une région où nous avons tenté la formation, le financement de comptables, l'évaluation des systèmes administratifs et des procédures internes, et, finalement, un réexamen institutionnel avec des consultants extérieurs – mais, en définitive, les effets sont restés limités, même après trois ans! Des avancées progressives ont néanmoins été accomplies, et un plan à long terme assorti d'un budget est en cours d'élaboration.

Il ressort de ce qui précède que le développement organisationnel et le renforcement des capacités institutionnelles sont des processus de longue haleine, qui doivent impérativement s'accompagner d'un engagement ferme, voire inébranlable, au plus haut niveau pour générer une appropriation durable et des ressources humaines adéquates de la part de tous les intéressés – seule voie pour parvenir au changement. C'est particulièrement vrai dans

7 Une étude du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) a défini la capacité comme « ce mélange émergent d'attributs, de compétences collectives et de relations qui permettent à un système d'exister, de s'adapter et de s'acquitter de sa mission ». Basée sur 18 études de cas d'organisations et de réseaux du monde entier, l'étude conclut aux dimensions multiples de la « capacité ».

les cultures où une relation faite de puissance très forte de la part du chef existe⁸ - comme c'est le cas dans de nombreuses cultures africaines, où, pour qu'un changement durable soit installé et institutionnalisé, le processus de changement doit être adopté et mené par le chef de l'organisation.

2.3 Variations nationales et régionales

Il convient de souligner que l'ampleur des problèmes varie d'un pays et d'une région à l'autre. En ce qui concerne les régions, c'est la disparité entre les entités régionales – y compris au niveau de leurs organisations – qui doit être prise en compte : outre le fait que les organisations régionales sont dotées de compétences de base qui leur sont propres en fonction de leur contexte historique et des spécificités de la région concernée (commerce, résolution de conflits, environnement et ressources naturelles, ou même intégration régionale plus large), elles se différencient également en termes de structure institutionnelle et de capacité de gérer le FED et autres procédures. Le même constat s'applique aux pays, dont les capacités et les approches diffèrent considérablement, y compris à l'intérieur d'une même région (Botswana, Angola et RDC, par exemple).

Forte de sa propre connaissance et expérience du défi que constitue la création d'une « unité » à partir de la « diversité » tout en respectant le principe de subsidiarité, la CE est particulièrement bien placée pour savoir que le degré de cohérence peut varier selon les stratégies et objectifs nationaux, sous-régionaux et régionaux complexes des divers interlocuteurs (ordonnateurs nationaux, ordonnateurs régionaux et UA).

3 Problèmes à résoudre et pistes à suivre

Considérant les acquis de l'expérience, la modernisation et l'innovation de l'économie du développement, la coopération internationale et le processus de mondialisation, ainsi que l'évolution vers une approche plus holistique, le changement apporté à la fois au mode de programmation et au mode de gestion apparaît globalement positif.

8 cultures où une relation faite de puissance très forte de la part du chef existe' extrait de Hofstede, G. (1980) Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviours, Institutions, and Organisations across Nations. 2nd Ed. Thousand Oaks, CA. Sage.

Le problème du déficit de ressources humaines à l'heure où la nouvelle approche tend à en exiger davantage, se pose – et doit donc être résolu – de part et d'autre : du côté de la CE, où des effectifs suffisants doivent être mis à disposition⁹, et du côté des partenaires ACP, où le renforcement des capacités institutionnelles doit faire partie intégrante de la réforme du secteur public, et de l'ensemble des activités auxquelles participent des donateurs.

Les ressources humaines hautement qualifiées sont très recherchées dans le monde occidental et une attention toute particulière est accordée, en Europe surtout, à leur développement en vue de répondre à une demande croissante de travailleurs dotés de compétences avancées en matière technique, de TIC et de gestion. De nombreux pays ACP sont confrontés à une difficulté du même ordre, à savoir une pénurie de professionnels qualifiés, parce qu'il n'en existe tout simplement pas ou parce qu'ils sont partis en quête de meilleures opportunités à l'étranger – ou parce qu'ils ont migré vers les pâturages plus verts du secteur privé. Des efforts concertés et prioritaires doivent donc porter sur des initiatives axées sur le développement des ressources humaines.

Il faudrait idéalement que les procédures financières deviennent, elles aussi, plus conviviales – ce qui n'est nullement incompatible avec le maintien du niveau de contrôle requis. On ne peut, en définitive, éliminer le risque de corruption par la seule réglementation : il faut faire preuve d'une certaine confiance.

L'intention de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est une autre piste importante dans la formulation d'une solution. Le recours de plus en plus fréquent aux règles et procédures des bénéficiaires, comme c'est le cas pour les accords de contribution, fournit un excellent exemple à cet égard. Une programmation davantage concertée entre les donateurs, et entre la CE et les États membres de l'UE en particulier, constituerait, elle aussi, une avancée majeure dans ce sens.

⁹ Même si la déconcentration a fait considérablement augmenter les ressources humaines, le coefficient entre les effectifs CE et les décaissements reste inférieur à celui affiché par la plupart des organisations du domaine du développement. Au sein de l'Union européenne, seule l'Autriche compte moins d'effectifs par 10 millions d'euros dépensés.

h. L'Accord de Partenariat de Cotonou: un pas supplémentaire dans un monde en mutation?

Paul Engel, Jean Bossuyt, Geert Laporte & James Mackie

1 Introduction

La première série de groupes de travail de ce séminaire a porté sur les principales innovations de l'Accord de Partenariat de Cotonou et leur mise en oeuvre. Au cours de la seconde série, notre objectif est de dresser de possibles réponses aux principales questions qui ont été soulevées au cours de ce séminaire : l'Accord de Partenariat de Cotonou continuera-t-il à être pertinent dans un monde aux changements aussi rapides ? Sera-t-il caractérisé par des accords alternatifs, bilatéraux, régionaux ou autres ? Pour que le partenariat continue à être pertinent dans le futur, quels sont les changements à réaliser afin de répondre de manière appropriée aux tendances et aux changements mondiaux ?

Pour commencer le débat, nous esquisserons un certain nombre de tendances générales dans les relations mondiales. Nous avons tenté de nous concentrer sur celles, au cours des années précédentes, qui ont eu un impact croissant dans la coopération internationale au développement, et plus spécifiquement dans les partenariats internationaux de développement.

Il est évident que pour maintenir sa pertinence, l'Accord de Partenariat de Cotonou a besoin de trouver des solutions à ces défis. Les participants sont encouragés à considérer, spécifier et clarifier notre compréhension de ces tendances internationales afin de créer une image complète des défis auxquels doit faire face la coopération ACP-UE dans la prochaine décennie ; et de ce fait, utiliser ce document comme base de réponse aux questions clés de notre débat.

2 Un agenda du développement mondial en rapide évolution

2.1 *Davantage de relations internationales intégrées*

Tout d'abord, les événements internationaux et les tendances dans les relations internationales, paix et sécurité, réhabilitation, migration et commerce changent évidemment « la splendide isolation » qui ont caractérisé le développement. La ligne séparatrice entre le développement et les autres domaines de politiques extérieures a tendance à s'amincir, voir à s'effacer. Depuis Hong-Kong, nous sommes de plus en plus familiers avec « l'aide au commerce », comme un complément aux négociations commerciales. Cependant, le Cycle de Doha pour le Développement a calé et la pertinence de ses objectifs de développement n'ont pas été établis, si ce n'est avec un certain doute. Dans le même temps, l'érosion des préférences pour les pays en développement continue, et les accords commerciaux régionaux, en particulier Nord-Sud, sont de plus en plus nombreux. De plus, la prise de conscience que le développement est une condition sine qua none à la paix et à la sécurité et, que la paix et la sécurité sont des pré conditions au développement, est largement acceptée. Selon les termes du Secrétaire Général des Nations Unies sortant, Kofi Annan, qui se réfère à l'un des constructeurs des Etats Unis, l'ancien Président Américain Harry S. Truman, « la sécurité doit être collective et indivisible »¹

La dernière question de ce débat, la migration, montre clairement que : pour endiguer la migration, le développement local dans les pays d'origine nécessite d'être efficace et pour que le développement soit efficace, la migration doit être gérée avec sagesse. Par conséquent, le développement est une question transversale comme jamais auparavant entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest et entre les relations nationales et internationales qui étaient considérées comme séparées auparavant. Selon les termes du Commissaire Européen aux Relations Extérieures : « la vérité est que ces distinctions [entre développement et politique étrangère, ou politique étrangère et nationale] perdent leur signification. Ou peut être, devrais-je dire, ont déjà perdu leur signification »². Cet élargissement du rayon de l'agenda du développement met les partenariats au développement sous haute pression et crée de nouveaux défis, politiques, institutionnels, financiers et pragmatiques.

1 Allocution du Secrétaire Général au Truman Presidential Museum, 11 Décembre 2006.

2 Source: Discours du Commissaire Benita Ferrero-Waldner, Commissaire Européen aux Affaires extérieures et à la politique européenne de voisinage 'Human Security and Aid Effectiveness: The EU's challenges.' Londres, 26 Octobre 2006.

2.2 Les partenariats dans un monde multipolaire

Une seconde tendance qui frappe aux yeux est l'importance grandissante des « puissances émergentes », Chine, Inde, Brésil en matière de développement. A partir d'un monde grosso modo organisé selon un axe Nord-Sud, au cours des premières années du nouveau Millénaire, un monde multipolaire plus complexe et plus large a émergé. Dans ce monde, le système multilatéral est confronté à de sérieuses limites alors qu'il cherche à se repositionner et que les organisations régionales et sous-régionales obtiennent une plus grande importance, encouragées par un large éventail d'inquiétudes allant de la guerre, la paix et la sécurité, l'utilisation des ressources naturelles à la santé, le commerce et l'environnement. Un des exemples les plus flagrants aujourd'hui est l'Union Africaine, qui tente d'unifier toute l'Afrique en une alliance pour progresser en matière politique, économique, sociale et culturelle comme jamais auparavant. Mais ce cas s'applique également à l'Union Européenne qui, à travers le *Consensus Européen pour le Développement*³, les APEs, la *Stratégie UE-Afrique*, et les autres stratégies régionales, cherche à renforcer sa place dans ses relations avec les régions en développement. Les partenariats au développement tentent de se diversifier, de s'adapter, de reconnaître et créer l'espace pour les problèmes spécifiques des partenaires regroupés avec des intérêts divergents.

2.3 Accélérer le rythme du développement

En troisième lieu, des réponses sont à chercher sur la manière d'accélérer le rythme de la croissance économique dans plusieurs pays en développement et surmonter le manque d'impact positif sur le développement de la mondialisation, pour la majorité des citoyens du monde. L'exclusion sociale, politique et économique de millions de gens, intensifiée par les conflits armés, les désastres naturels et ceux créés par l'homme est reconnue comme limitant les opportunités pour la majorité des peuples dans les pays en développement à se construire des vies décentes. La Déclaration du Millénaire de 2000 et les Objectifs de Développement du Millénaire, représentent un engagement mondial avec des buts et des objectifs précis, et un cadre minimum que les pays partenaires attendent des acteurs internationaux. En même temps, un examen plus approfondi des perspectives nationales et régionales révèle un débat en cours sur les subtilités à aborder en premier : réduction de la pauvreté, les droits de l'homme et les règles de loi, développement économique et des infrastructures et/ou commerce.

3 Pour de plus amples informations concernant le Consensus européen pour le développement, veuillez visiter ce site (visité en janvier 2006) : http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/index_fr.htm

De plus, la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide de 2005⁴, se veut d'améliorer l'efficacité de l'aide en renforçant davantage l'appropriation par le pays des programmes de coopération ; en améliorant l'alignement des programmes avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires, les institutions et les procédures ; en harmonisant les actions des donateurs ; et en assurant une meilleure gestion et une responsabilité mutuelle. La Déclaration de Paris a été signée par plus de 120 pays, organisations internationales et société civile, parmi lesquels la majorité des Etats de l'UE et des ACP. De ce fait, les partenariats au développement sont maintenant non seulement tenus à respecter des objectifs spécifiques et des cibles mesurables ; ils sont également engagés à améliorer l'appropriation par le pays, l'harmonisation et l'alignement afin d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'aide. Cependant, plusieurs questions demeurent quant à la mise en œuvre efficace des engagements ; par exemple, le rôle des nouveaux partenaires mondiaux, des « puissances émergentes » et des grandes fondations privées.

2.4 Financement du développement

Une quatrième tendance qui mérite d'être soulignée est le financement du développement. Initié par l'annulation de la dette, l'Aide Publique au Développement (APD) augmente discrètement, même si elle tend à faillir à l'atteinte des objectifs mondiaux⁵. L'Union Européenne est le premier donateur, en contribuant déjà à plus de la moitié de l'APD et en promettant d'augmenter sa contribution à 0.7% de son PIB d'ici à 2015. L'utilisation des nouveaux modes de soutien, tel que l'aide budgétaire, des fonds spécialisés, le co-financement, etc. devra être intensifié pour respecter ses engagements. En même temps, *le développement mondial n'est plus qu'une simple question d'APD*. En Afrique Sub-Saharienne seulement, les flux d'aide surpassent l'investissement direct à l'étranger (IDE), les versements et les autres flux financiers privés de long terme, selon les estimations de la Banque Mondiale. Mais les flux privés n'atteignent pas de manière similaire tous les pays. En 2003, 27% des IDE sont allés aux pays en développement, mais seulement 3% sont allés aux pays les moins avancés et les versements n'atteignent que les pays qui ont un nombre d'immigrants important à l'étranger. Pour ce qui est des ACP, un tiers de l'APD des Etats membres représente 20% voir plus des flux totaux d'aide, dans les deux tiers des pays, l'APD est de loin plus importante par les flux financiers privés liés au commerce⁶. Tenant compte du Consensus mondial selon lequel l'aide au développement fait la différence, que reste-t-il à faire pour ajuster son rôle et sa fonction dans la nouvelle réalité financière ? Encore une fois, en vue de ces réalités, les

4 La déclaration de Paris est disponible en ligne sur <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>

5 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, Nations unies, p22.

6 Balance of payment data, Sievers, H. /ECDPM (2005)

partenariats au développement ont le défi de réexaminer leur rôle et peut être de revoir la nature précise des contributions qu'ils réservent pour les processus de développement nationaux et régionaux.

2.5 La qualité des partenariats au développement

Une cinquième tendance qui mérite d'être mentionnée est que les relations entre les donateurs et les pays en développement changent lentement mais de manière perceptible. Le dialogue politique et la gouvernance, sont de plus en plus importants, comme base de responsabilité légitime et mutuelle, aussi bien dans la prévention des conflits que dans leur résolution. Encore une fois, selon les termes de Kofi Annan : « les gouvernements doivent être redevables de leurs actions dans la sphère internationale, aussi bien que nationale »⁷. Au niveau du pays en développement, la programmation multi acteurs pour le développement semble être plus fréquente et des exemples pratiques d'amélioration de l'appropriation par le pays et de programmation conjointe peuvent être soulignés, en Tanzanie par exemple.

De l'autre côté, le travail sur la Cohérence de la Politique pour le Développement (policy coherence for development (PCD)) en Europe, pour s'assurer que les objectifs et les résultats des politiques de développement ne sont pas sapés par ceux des autres politiques, quelles soit interne, externe, du Sud ou du Nord, montre des progrès. Le PCD semble avoir acquis une place permanente sur la liste des priorités des Présidences de l'Union Européenne et la Revue des Pairs du Comité d'Aide au Développement est devenue l'objet de mesures pratiques d'amélioration, par chaque Etat membre. La complémentarité entre les programmes bilatéraux des Etats membres de l'Union Européenne et la Commission Européenne semble être à l'ordre du jour. Ainsi, les partenariats au développement ont de plus en plus de défis en matière d'appropriation, de responsabilité mutuelle et de mise en œuvre. Les déclarations de politique sont vues comme insuffisantes, la mise en œuvre et le suivi ont besoin d'être assurés.

7 Allocution du Secrétaire Général au Truman Presidential Museum, 11 Décembre 2006.; <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=2357>

Liste des participants

L'Accord de partenariat de Cotonou: Quel rôle dans un monde en mutation ?

Maastricht, 18-19 décembre 2006

Mr. Hussaini Abdu
Regional Governance Coordinator for Africa
ActionAid International
Plot 590 Cadastral Zone
Central Business District
ABUJA, Nigeria
E-mail: hussaini.abdu@actionaid.org

Ms. Luisa E. Bernal
Coordinator
Trade for Development Programme
South Centre
Chemin du Champ-d'Anier 17
Case postale 228
1209 Petit Saconnex, GENEVE, Suisse
E-mail: bernal@southcentre.org

Ambassador Mahamet Annadif
African Union Permanent Mission in
Brussels
186 Moliere Avenue
BRUXELLES, Belgique
E-mail: africanunion@skynet.be

Mr. Jaap Bijl
ECDPM Programme Associate
Nedworc Association
c/o Weesboom 20
3833 CZ LEUSDEN, Pays-Bas
E-mail: jib@ecdpm.org

Ms. Sinikka Antila
Director - Unit for General Development
Policy and Planning
Department for Development Policy
Ministry for Foreign Affairs of Finland
P.O. Box 176
FIN-001161 HELSINKI, Finlande
E-mail: sinikka.antila@formin.fi

Mr. Richard Bomboma
EU Co-ordination
Division for Multilateral Co-ordination
Swedish International Development
Cooperation Agency
Valhallavägen 199
10525 STOCKHOLM, Suède
E-mail: richard.bomboma@sida.se

Mr. Peter Ballantyne
Director
Europe's Forum on International
Cooperation
Cortenstraat 4
6211 HT MAASTRICHT, Pays-Bas
E-mail: pb@euforic.org

Mr. Andrew Bradley
Assistant Secretary-General
Political Affairs and Human Development
Secretariat of the African,
Caribbean and Pacific Group of States
Avenue Georges Henri, 451
B - 1200 BRUXELLES, Belgique
Email: abradley@acpsec.org

Dr. Ghebray Berhane
Corporate Lawyers and Consultants
P.O. Box 5786
ADDIS ABABA, Ethiopie
E-mail: berhaneg@ethionet.et

Mr. Fernando Jorge Cardoso
Head of Africa Programme
Instituto de Estudos Estratégicos e
Internacionais (IPAD)
Largo de S. Sebastiao 8, Paço do Lumiar
1600-762 LISBONNE, Portugal
Email: fjc@ieei.pt
Mr. Tuukka Castrén

Senior Adviser - Development Policy
 Department for Development Policy
 Ministry for Foreign Affairs of Finland
 P.O. Box 176
 FIN-001161 HELSINKI, Finlande
 Email: tuukka.castren@formin.fi

Mr. Werner Corrales-Leal
 Senior Fellow
 International Centre for Trade and
 Sustainable
 Development
 7 Chemin de Balxert
 1219 Châtelaine - GENEVE, Suisse
 Email: wcorrales@ictsd.ch

Mr. Joao Gomes Cravinho
 Secretary of State for Foreign Affairs and
 Cooperation
 Ministry of Foreign Affairs
 Palácio das Necessidades
 Largo do Rilvas
 LISBONNE 1399-030, Portugal
 Email: joao.cravinho@mne.gov.pt

Mr. Lingston Cumberbatch
 Board member of ECDPM
 Project Director - ACP EPA Project
 Management Unit (PMU)
 IBF International Consulting
 Ave Tervueren 72
 1040 BRUXELLES, Belgique
 Email: lingston.cumberbatch@skynet.be

M. Philippe Darmuzey
 Head of Unit, Panafrican issues and institu-
 tions, governance and migration
 Unit 2 - Directorate C
 European Commission Development
 Directorate General
 1049 BRUXELLES, Belgique
 Email: Philippe.Darmuzey@ec.europa.eu

Mr. Jeroen Doorman
 Policy Officer
 European Integration Dept., External Affairs
 Ministerie van Buitenlandse Zaken
 Postbus 20061
 2500 EB LA HAYE, Pays-Bas
 Email: jeroen.doorman@minbuza.nl

Mr. Igor Driesmans
 Desk Officer for Panafrican Initiatives and
 Organisations
 DEV DGA C 2, Panafrican issues and
 institutions,
 European Commission Development
 Directorate General
 1049 BRUXELLES, Belgique
 Email: igor.driesmans@ec.europa.eu

Mr. Karl Falkenberg
 Deputy Director General
 DG Trade - Directorate C
 European Commission Directorate-General
 for Trade
 Rue de la Loi 200
 1049 BRUXELLES, Belgique
 E-mail:
 karl-friedrich.falkenberg@ec.europa.eu

Ms. Fernanda Faria
 ECDPM Associate
 Hazenlaan, 13
 3080 TERVUREN, Belgique
 Email: fernanda.faria@skynet.be

Mr. Vincent Fautrel
 Programme Coordinator
 Technical Centre for Agricultural and Rural
 Cooperation ACP-EU
 Postbus 380
 6700 AJ WAGENINGEN, Pays-Bas
 Email: Fautrel@cta.int

Ms. Ana Paula Fernandes
 Adviser to the Secretary of State for Foreign
 Affairs and Cooperation
 Ministry of Foreign Affairs
 Palácio das Necessidades
 Largo do Rilvas
 LISBONNE 1399-030, Portugal
 Email: apf@mne.gov.pt

Mr. Lukas van Fessem
 Assistant to Maria Martens
 European Parliament
 Rue Wiertz 60
 B-1047 BRUXELLES, Belgique
 Email: maria.martens@europarl.europa.eu

Mr. Dieter Frisch
Board member of ECDPM
Former Director General for Development
DG Dev.
16, Avenue de l'Yser, (bte 11)
1040 BRUXELLES, Belgique

H.E. Prof. Peter H. Katjavivi
Board member of ECDPM
Ambassador
Embassy of the Republic of Namibia
Wichmannstrasse 5, 2nd floor
10787 BERLIN, Allemagne
Email: namibiaberlin@aol.com

Mr. Joachim Fritz
Division 42
Governance and Democracy
GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit GmbH
Postfach 5180
62726 ESCHBORN, Germany
Email: joachim.fritz@gtz.de

Mr. Thomas Lawo
Executive Secretary
European Association of Development
Research and Training Institutes (EADI)
Kaiser-Friedrich-Strasse 11
53113 BONN, Allemagne
Email: lawo@eadi.org

Mr. Carl B. Greenidge
Independent Consultant
De Helling 3
3911 VB RHENEN, Pays-Bas
Email: carl@greenidge.biz

Mr. Junior Lodge
Technical Coordinator
EPA Negotiations
Caribbean Regional Negotiating Machinery
Rue du Prince Royal 59
1050 BRUXELLES, Belgique
Email: junior.lodge@crnm.org

Ms. Sylvie Hoarau
Assistante
Centre d'intelligence économique
62, Boulevard du Chaudron
BP 60 030
97491 SAINTE-CLOTILDE Cedex
Réunion
Email: sh@d6-reunion.com

S.E. M. René Makongo
Ambassadeur
Ambassade du Gabon auprès de l'UE
Avenue Winston Churchill 112
1180 BRUXELLES, Belgique

Dr. Paul Hoebink
Associate Professor
Development Studies Centre for
International Development Issues
Thomas van Aquinostr.4
Postbus 1904
6500 HE NIJMEGEN, Pays-Bas
Email: p.hoebink@maw.kun.nl

Ms. Claire Mandouze
Programme Associate
avenue des orangers n°8
1150 BRUXELLES, Belgique
Email: cm@ecdpm.org

Mrs. Melissa Julian
ECDPM Programme Associate
Caribbean Council for Europe
2 Klein Heide
1500 HALLE, Belgique
Email: melissa.julian@pandora.be

Dr. Francis Mangeni
Regional Trade Policy Advisor
African Union
Roosvelt Street
P.O. Box 3243
ADDIS ABEBA, W21K19, Ethiopie
Email: mangeniF@africa-union.org

Ms. Maria Martens
Member of the European Parliament
ASP 12E153 - Joint Parliamentary Assembly
Rue Wiertz 60
B-1047 BRUXELLES, Belgique
Email: maria.martens@europarl.europa.eu

M. Fernando Matos Rosa
 Director
 European Business Council for Europe,
 Africa and the Mediterranean
 Avenue Marnix 30
 B-1000 BRUXELLES, Belgique
 Email: fernando.matos.rosa@skynet.be

Ms. Mantsaye Ngwaila
 Second Secretary
 South African Embassy and Mission to the
 European Union
 17-19 rue Montoyer
 1000 BRUXELLES, Belgique
 Email: mguliw@foreign.gov.za

Ms. Joanna Maycock
 Head of EU Office
 ActionAid International,
 Europe Regional Office
 Rue du Commerce 41
 1000 BRUXELLES, Belgique
 Email: joanna.maycock@actionaid.org

Dr. Zakaria Ould Amar
 ECDPM Associate
 BP 4972
 NOUAKCHOTT, Mauritania
 Email: za@adage.mr

Ms. Jennifer Moreau
 Bureau des Questions européennes
 Sous-direction de la Stratégie, des
 Questions euro
 Direction générale à la coopération interna-
 tionale et au développement
 20 rue Monsieur
 75700 PARIS 07 SP, France
 Email: jennifer.moreau@diplomatie.gouv.fr

M. Jean Philippe Payet
 Développement économique et action
 internationale
 Centre d'intelligence économique
 62, Boulevard du Chaudron
 BP 60 030
 97491 SAINTE-CLOTILDE Cedex
 Réunion
 Email: jpp@d6-reunion.com

Mr. Jeremy Nagoda
 International Coordination Officer
 L-41 3/164
 EuropeAid Cooperation Office
 1049 BRUXELLES, Belgique
 Email: Jeremy.NAGODA@ec.europa.eu

Ms. Veniece Pottinger-Scott
 Assistant Secretary General
 Dept. of Development Finance and Intra
 ACP Program
 Secretariat of the ACP Group of States
 Avenue Georges Henri, 451
 B - 1200 BRUXELLES, Belgique
 Email: pottinger@acp.int

Dr. Apollinaire Ndorukwigira
 Operations Advisor
 Eastern and Southern Africa Operations
 Zone
 African Capacity Building Foundation
 P.O.Box 1562
 HARARE, Zimbabwe
 Email: a.ndorukwigira@acbf-pact.org

Mevr. Maartje van Putten
 Board member of ECDPM
 Managing Director Global Accountability
 Roemer Visscherstraat 21
 1054 EV AMSTERDAM, Pays-Bas
 Email: mvputten@globalaccountability.com

Dr. Hansjörg Neun
 Director
 Technical Centre for Agricultural and Rural
 Cooperation ACP-EU
 Postbus 380
 6700 AJ WAGENINGEN, Pays-Bas
 Email: neun@cta.int

Mr. Gary Quince
 Director
 L-41 04/02
 EuropeAid Cooperation Office
 Rue de la Loi 41
 1049 BRUXELLES, Belgique
 Email: gary.quince@ec.europa.eu

Ms. Lala Elisa Rafamatanantsoa
Coordinator
ACP Local Government Platform
Rue Eugène Plasky 8/12
B-1030 BRUXELLES, Belgique
Email: platform@acplgp.net

M. Ousmane Oumarou Sidibé
Commissaire au Développement
Institutionnel
BP 1528
BAMAKO, Mali
Email: ousmane_o_sidibe@yahoo.fr

Mrs. Vibeke Rasmussen
Independent Expert
Trade and Development
Marielystvej 10A
2000 FREDERIKSBERG, Danemark
Email: scott_rasmussen@yahoo.dk

Ms. Elizabeth Sidiropoulos
National Director
South African Institute of International
Affairs
Jan Smuts House, East Campus, University
of the Witwatersrand
PO Box 31596
BRAAMFONTEIN, 2017, Afrique du sud
Email: sidiropoulose@saiia.wits.ac.za

Ms. Inês Rosa
Vice-president
Instituto Português de Apoio ao
Desenvolvimento (IPAD)
Avenida da Liberdade, 192
1250-147 LISBONNE, Portugal
Email: ines.rosa@ipad.mne.gov.pt

Mr. Tom Sneyd
Counsellor, Multilateral EU
Department of Foreign Affairs
Irish Aid
Bishop's Square
Redmond's Hill
DUBLIN 2, Irlande
Email: Tom.Sneyd@dfa.ie

Mr. Renwick Rose
Coordinator
Windward Islands Farmers Association
P.O.Box 817
KINGSTOWN, Saint Vincent and the
Grenadines
Email: winfa@caribsurf.com

Ms. Karine Sohet
Policy and Information Officer
APRODEV
Boulevard Charlemagne 28
B-1000 BRUXELLES, Belgique
Email: k.sohet@aprodev.net

M. Pamphile Sebahara
Research Officer
Groupe de Recherche et d'Information sur
la Paix et la sécurité
33 rue Van Hoorde
1030 BRUXELLES, Belgique
Email: p.sebahara@grip.org

Ms. Sibylle Tepper
Counsellor
Division for Development Policy - POL 07
Permanent Representation of Germany to
the European Union
8-14, Rue Jacques Lalaing
1040 BRUXELLES, Belgique
Email: sibylle.tepper@diplo.de

Ambassador John Shinkaiye
Director of Cabinet of the Chairman of the
AU Commission
African Union
Roosvelt Street
P.O. Box 3243
ADDIS ABABA, W21K19, Ethiopie
Email: SHINKAIYEJ@africa-union.org

Mr. Laurent Toulouse
Conseiller des Affaires Étrangères
Chef du Bureau des Affaires européennes
Cabinet du ministre délégué à la
Coopération et à la Francophonie
20, rue Monsieur
75700 PARIS 07 SP, France
Email: laurent.toulouse@diplomatie.gouv.fr
Mr. Wolfram Vetter
Policy unit - Task Force Africa

Council of the European Union
Rue de la Loi 175
1048 BRUXELLES, Belgique
Email: Wolfram.Vetter@consilium.europa.eu

Mr. Rob de Vos
Deputy Director-General International
Cooperation
Embassy of the Netherlands to South Africa
P.O. Box 117
PRETORIA, 0001, Afrique du sud
Email: plv-dgis@minbuza.nl

Drs. Stefan J.F.M. van Wersch
Head of EU External Policy Division
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG, Pays-Bas
Email: stefan-van.wersch@minbuza.nl

Mr. Frank De Wispelaere
Advisor, Head of EU division
Federal Public Service Foreign Affairs,
Foreign Trade and Development
Cooperation
Karmelietenstraat 15
1000 BRUXELLES, Belgique
Email: frank.dewispelaere@diplobel.fed.be

Ms. Desirée Ooft
Research and Communication Department
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directoraat-Generaal Internationale
Samenwerking
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG, Pays-Bas
E-mail: dm.ooft@minbuza.nl



Participants au séminaire Cotonou, décembre 2006

**The Centre is an independent foundation,
whose capacity building activities aim
to improve cooperation between Europe
and countries in Africa, the Caribbean, and the
Pacific.**

***Le Centre est une fondation indépendante. Ses
activités dans le domaine du renforcement des
capacités visent à améliorer la coopération
entre l'Europe et les pays d'Afrique,
des Caraïbes et du Pacifique.***

info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Onze Lieve Vrouweplein 21
NL-6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays-Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

Rue Archimède 5
B-1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

ISBN: 978-90-72908-34-6