

Commission II : « La coopération entre l'Union européenne et les pays ACP »

Exposé du représentant permanent de l'OIF auprès de l'Union Européenne à Bruxelles , M. José-Luis Rocha sur : « Quelques aspects de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou sur les relations ACP-UE »

Préambule

L'intervention précédente a fait un survol historique ainsi qu'un bilan de la relation entre l'Europe et les pays ACP, depuis le Traité de Rome en 1957, en passant par les Conventions de Yaoundé et jusqu'à Lomé IV bis se terminant fin 1999. Elle vous a, également, introduit dans le nouveau cadre de cette relation, l'Accord de Cotonou, signé dans la ville du même nom en juin 2000. Avec ses innovations et ses interrogations. Si je me dispense donc de revenir sur ces aspects, il n'est jamais de trop, pour commencer, de rappeler ce qui a changé entre Lomé et Cotonou.

Un changement majeur dans la relation ACP – UE

Il y a d'abord ce qui a permis ce changement. L'exercice, de bilan certes, et surtout de réflexion quant au futur de cette relation, qui a représenté le large débat public, organisé autour du Livre Vert de la Commission sur l'avenir des relations ACP – UE, en 1996 et 1997.

Un débat déterminé par le contexte à la fois de l'évolution de l'intégration européenne et par les défis d'une mondialisation interpellant aussi bien l'Europe que les pays ACP dans leurs responsabilités respectives. Un débat imposé aussi par le constat que le modèle de Lomé arrivait à ses limites au vu de son bilan mitigé et qu'il fallait, tout en préservant ses acquis, en prendre les mesures pour trouver des solutions porteuses d'avenir pour cette relation.

Dans ce sens, l'exercice a été une première et une réussite. Il a permis d'engager les négociations proprement dites dès 1998, conduisant à Cotonou.

Il y a ensuite la nature de ce changement, traduisant la volonté de faire évoluer une coopération, somme toute classique d'aide au développement, vers un véritable partenariat, recentré sur l'impérieuse nécessité de combattre la pauvreté, en ce compris par l'intégration des pays ACP dans l'économie internationale et par la pratique de la bonne gouvernance publique.

Premier changement, de technique et financière, cette coopération se voulait désormais portée par une dimension politique globale. Le dialogue politique y joue un rôle central ouvert à toutes les questions du partenariat, et associant aussi, pour la première fois, les acteurs non Etatiques. Au sens strict, ce dialogue devrait favoriser la paix et la prévention des conflits ainsi que la promotion d'un cadre démocratique de gouvernance, garanti par des pratiques propres à l'Etat de droit et respectueux des droits de l'homme.

Le deuxième changement structurel profond concerne l'évolution du cadre commercial de cette relation, d'un système de préférences non réciproques vers un régime plus symétrique entre l'UE et les Etats ACP, compatible avec le système de commerce multilatéral mis en œuvre sous l'égide de l'OMC. Ce nouveau régime devrait aider, à terme, les pays ACP à réaliser leur intégration régionale d'une part, et à s'intégrer dans le marché international d'autre part. Enfin,

la stratégie d'accès aux marchés étant insuffisante pour induire à une plus grande participation des ACP dans le commerce mondial, Cotonou prévoit d'y ajouter des mesures dites d'aide au développement du commerce.

Troisième changement majeur, il concerne les conditions de définition et de mise en œuvre du volet de coopération financière pour le développement qui comporte cette relation. Ce changement devrait produire une réduction du nombre des instruments de financement, une simplification des procédures de mise en œuvre, une plus grande implication des acteurs sur le terrain, le tout conduisant à une programmation plus cohérente ainsi qu'à un décaissement plus rapide des ressources.

Bref, l'Accord de Cotonou, conclu pour 20 ans, avec une clause de révision et un protocole financier pour chaque période de cinq ans, est un cadre général, fournissant objectifs, principes et orientations pour ce partenariat, lequel confie la mise en œuvre de ses domaines principaux de coopération, à un dialogue politique permanent, à la négociation d'accords de partenariat économique selon un calendrier précis et à la révision périodique tant des politiques sectorielles que des procédures de l'assistance financière.

L'émancipation du Groupe ACP

L'exercice conduisant du Livre Vert à l'Accord de Cotonou est à la base d'un autre changement, concernant, cette fois-ci, l'émancipation du Groupe ACP. Il a permis aux pays ACP de prendre conscience de la nécessité de changer leur propre cadre de concertation pour l'adapter aux nouvelles exigences.

Le Groupe se transforme progressivement en une Organisation internationale de défense et de promotion des intérêts des Pays ACP, ouvert à d'autres relations avec d'autres régions et organisations. L'impulsion des Chefs d'Etat et de gouvernement du Groupe était nécessaire à cette fin. Ces derniers ont tenu depuis 3 Sommets, à Libreville en 1997, à Saint-Domingue en 1999 et à Fidji en 2002, le 4ème étant prévu au Mozambique en juillet 2004. Ils affirment vouloir consolider l'identité du Groupe, renforcer sa solidarité et son unité, ainsi que maintenir son cadre géographique et de ce fait, pouvoir s'exprimer d'une seule voix dans les enceintes internationales. Ils engagent, dans ce but, la réforme de ses institutions et la révision conséquente de l'Accord de Georgetown qui a créé le Groupe en 1975.

Estimant ensuite que le dialogue politique intra-ACP est la voie pour réussir ses objectifs, le Groupe se donne un cadre général qui définit les principes, objectifs, champ d'application, forme et niveaux de ce dialogue. Aux plans politique et institutionnel, ils proposent aussi de créer une Assemblée parlementaire ACP, toujours à l'étude et conditionnée aux moyens financiers du Groupe.

La mise en œuvre, une condition pour réussir le changement

Mais c'est par ou dans la mise en œuvre que doit s'opérer le vrai changement entre Lomé et Cotonou, afin de faire progresser cette relation de sa forme initiale à un partenariat effectif, qu'elle est censée devenir.

En effet, comme l'ont dit les Chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur Sommet à Saint-Domingue, « la mise en œuvre de cette coopération n'a pas toujours été aussi efficace que nous l'aurions voulu. C'est pourquoi l'amélioration des modalités d'application devra constituer à l'avenir une des principales priorités ».

Je voudrais donc à présent, concentrer mon attention sur certains aspects de cette mise en œuvre.

La dimension politique

L'Union européenne a la conviction que seul un environnement démocratique stable contribue à prévenir les conflits et à favoriser une meilleure coopération pour le développement. Elle fait de la promotion des principes démocratiques l'une parmi les six priorités de sa politique de développement. Les accords qu'elle signe entraînent ainsi les pays dans l'engagement de promouvoir ou de renforcer la démocratisation chez eux. Le dialogue politique, l'observation des élections, les consultations et l'aide conditionnée aux progrès dans ce domaine, en sont les principales formes de mise en œuvre. Vu sous cet angle, l'Accord de Cotonou a été conclu pour aider les pays ACP à accélérer leur développement économique et social, voire à éliminer la pauvreté, en vue de contribuer à la paix et à la sécurité, ainsi qu'à la promotion d'un environnement politique et démocratique stable chez eux.

En s'inspirant des dispositions de l'Accord, les parties européenne et ACP ont adopté le 25 février 2003 un document intitulé «lignes directrices pour le dialogue politique ACP – UE».

L'ossature de ce dialogue, selon le document, repose sur les aspects suivants :

- Le Titre II des dispositions générales de l'Accord, et en particulier l'article 8, qui fournit le cadre général du dialogue politique ;
- L'article 9 qui indique les mesures positives de promotion de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits humains comme des éléments essentiels, et la bonne gouvernance, comme élément fondamental, de ce partenariat ;
- L'article 33 qui engage le partenariat dans le développement des institutions et le renforcement des capacités dans ce but ; Les autres provisions qui ouvrent la voie à des consultations interprétatives, lorsque les éléments essentiels en général (article 96) et l'élément fondamental, en cas de corruption grave (article 97), sont mis en cause ;
- L'article 98 prévoit un mécanisme de consultation et de règlement des différends.

Les lignes directrices proprement dites traitent de la flexibilité et de la pertinence du choix du niveau, de la transparence, de la compétence et de la capacité des participants, à ce dialogue.

Quant au champ du dialogue, ce dernier peut viser toute autre question telle la paix et la sécurité, la politique de coopération au développement ou autres matières spécifiques et thématiques. L'accord fait ressortir que le dialogue politique est un processus et que ce dernier doit de faire sur une base continue et régulière. Enfin, les possibilités d' « alerte précoce » offertes par le dialogue politique prévu à l'article 8 de l'Accord, devraient être utilisées aux fins de ce dialogue. Ainsi un dialogue politique régulier et permanent doit pouvoir prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger utile de recourir à la cause de non-exécution.

Comme résultat de mesures prises par l'UE, en application des articles pertinents de Cotonou, plusieurs Etats ACP ont fait objet de consultations : Processus électoral entaché d'irrégularités en Haïti (août 2000), coup d'Etat au Fidji (août 2000), absence d'ouverture et de transparence lors des élections en Côte d'Ivoire (janvier 2001), violations des droits de l'homme, des principes démocratiques au Libéria (septembre 2001), violation des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit au Zimbabwe (janvier 2002), coup d'Etat en République centrafricaine (septembre 2002).

Les sanctions imposées, le plus généralement par la suspension de l'aide à ces pays, restent en vigueur dans le cas d'Haïti, du Libéria, du Zimbabwe et de la Centrafrique. Ainsi que dans le cas du Togo et du Soudan suite à la suspension unilatérale par l'UE dans les années 1990. Dans le cas du Zimbabwe, en plus de la mesure de suspension de l'aide, l'UE a décidé d'imposer une interdiction de déplacement sur son territoire des personnes coupables des violations à

l'origine des sanctions. En s'appuyant sur cette décision, le Parlement européen décide à son tour d'interdire l'accès de ses locaux à deux membres de la délégation du Zimbabwe à la 5ème session de l'Assemblée parlementaire paritaire (APP) ACP-UE prévue à Bruxelles du 25 au 28 novembre 2002. Cette dernière décision, prise selon la partie ACP, « sans consultation ni avis préalable des organes conjoints de l'APP » a déclenché une crise qui a conduit à l'annulation de ladite session et son report à la fin du mois de mars 2003 au Congo Brazzaville.

L'APP précisément est une instance au service de ce partenariat : comme chambre d'analyse par ses rapports, de débat public par ses questions à la Commission et au Conseil, d'action par ses missions d'information politique ou d'observation électorale sur le terrain et d'orientation par ses résolutions.

C'est dans cet esprit, que l'APP ACP-UE réunie à Rome du 11 au 15 octobre 2003 a décidé que le prochain Rapport de la Commission politique permanente devrait aborder le dialogue politique dans le cadre de l'article 8 de l'Accord de Cotonou ».

Cela étant dit, la pratique de ce dialogue suscite quelques observations.

En effet, dans les paragraphes 83 et suivants de la Déclaration relative à leur 3ème Sommet en 2002, les Chefs d'Etat et de gouvernement ACP invitent « l'UE à mener le dialogue politique au niveau approprié et à appliquer les dispositions pertinentes de l'accord dans l'esprit qu'elles avaient à l'origine, en accordant une attention particulière à l'utilisation des mécanismes de consultation prévus à cet effet, en évitant de recourir à des mesures unilatérales ». Ils notent, en outre, « avec préoccupation la participation minimale voire nulle de la plupart des Ministres de l'UE aux réunions ministérielles ».

En réalité, les Etats ACP reprochent à l'UE de mener un dialogue dans lequel l'unilatéralité du droit d'initiative, le caractère discrétionnaire des mesures prises et l'asymétrie du niveau de participation entre les parties, renforcent l'idée de conditionnalité politique négative dans ce dialogue et contraire à l'esprit du partenariat. Le fait que les conditions soient prédéterminées au lieu d'être le résultat d'un dialogue égal et que la sanction de suspendre l'aide soit au bout du tunnel, en cas de non respect des conditions, cela renforce l'idée de conditions punitives.

Les lignes directrices restent, pour cet objectif, insuffisantes. Elles n'approfondissent ni ne remplacent le besoin d'une réglementation qui reste nécessaire, sur les modalités de tenir ces consultations.

Comme par ailleurs, les résultats de ces consultations sont inégaux à ce jour : les auteurs des coups d'Etat ont accepté jusqu'à présent d'adopter des calendriers pour le retour à l'ordre constitutionnel (Niger, Côte d'Ivoire, République centrafricaine) ; par contre, s'agissant de la tenue des élections en contexte de crise politique, les situations perdurent sans solution (Haïti, Togo, Zimbabwe).

Le Comité des Ambassadeurs ACP dans son rapport aux Ministres en juin 2002, dit à ce propos que « le résultat du dialogue politique quels que soient la forme et/ou cadre de celui-ci, devrait lui aussi être conforme à l'objectif central » de réduction, et en définitive d'élimination de la pauvreté, contenu dans l'Accord de Cotonou.

Aussi, puisque les Chefs d'Etat réitèrent lors de chaque Sommet leur attachement aux principes démocratiques qui soutiennent la dimension politique, ainsi qu'au cadre général de ce partenariat, il y a lieu d'inscrire ce dernier dans la confiance politique plutôt que dans la conditionnalité de l'aide.

Certaines voix se lèvent ainsi pour réclamer une réforme de la stratégie européenne concernant la dimension politique de ce partenariat dans le sens d'une plus grande cohérence de ses instruments et procédures. Cela va de la crédibilité, donc de l'effectivité, du dialogue lui même,

de l'observation des élections et des consultations.

Intervenant à la 6ème APP à Rome en octobre dernier, le Président du Conseil de Ministres ACP, Monsieur Merafhe, a estimé que la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de Cotonou relatives au dialogue politique était essentielle si l'on veut s'assurer de l'existence de modalités de dialogue qui soient concertées et univoques. A son avis, les Parties au partenariat peuvent parvenir à des positions communes et éviter ainsi des situations dans lesquelles l'une ou l'autre serait amenée à recourir à des mesures de rétorsion pour régler des différends. En ce qui concerne les responsabilités des ACP, il a indiqué qu'il était regrettable que l'on ait assisté cette année à un nombre assez important de coups d'état et de tentatives de coup d'état dans les Etats ACP. Il a souligné que le Groupe ACP était en train de prendre des mesures en vue de promouvoir l'Etat de droit dans ses régions et qu'il s'était prononcé clairement en ce qui concerne les violations des règles démocratiques dans les pays ACP.

Aussi, dans une Communication au Conseil et au PE en date du 20 octobre 2003, la CE adopte une approche qu'elle souhaite pragmatique pour promouvoir la bonne gouvernance, selon 3 scénarios concernant les partenaires effectifs engagés, les partenaires difficiles non engagés et les pays en situation de post conflit ou tout reste à construire.

Le Commissaire Nielson déclare à ce propos que l'approche européenne de gouvernance est caractérisée par le dialogue et le renforcement des capacités et non pas en priant, en prescrivant ou en dictant.

La participation des acteurs non étatiques

L'Accord de Cotonou ouvre les portes, pour la première fois, aux acteurs non étatiques, et présente leur participation comme un des principes du partenariat (article 2), en complémentarité (articles 4 à 7) à celle, principale, de l'Etat. Selon l'article 6, les acteurs non étatiques comprennent notamment le secteur privé, les milieux économiques et sociaux et la société civile sous toutes ses formes. L'article stipule, en outre, que la reconnaissance par les parties de ces acteurs dépend de la manière dont ils répondent à certains critères spécifiques.

La mise en œuvre de ce principe pose plusieurs problèmes, à la fois politiques et sur les formes et critères de participation et d'accès aux ressources pour ces acteurs. S'agissant des critères, les parties européenne et ACP ont adopté le 25 février 2003 un document conjoint ayant pour objectif d'identifier les «Critères d'éligibilité pour les acteurs non étatiques – accès aux ressources du FED» et, au delà, de la participation des acteurs non étatiques au dialogue politique.

Le document conjoint propose des critères d'éligibilité, en donnant pour chacun d'entre eux, des principes opérationnels à cette fin :

- Critère de représentativité, pour savoir dans quelle mesure ces acteurs répondent aux besoins des populations ;
- Critère de compétences spécifiques, notamment, pour déterminer leur capacité à œuvrer à la promotion des objectifs de l'Accord de Cotonou et dans la réalisation de projets dans ce cadre ;
- Critère structurel, notamment devant faire preuve d'une organisation et d'une gestion démocratique et transparente ;
- Critère d'exclusion des personnes physiques ou morales ne remplissant pas certaines conditions tant morales que juridiques, ainsi que les partis politiques.

Politiquement, la participation de ces acteurs doit être le résultat d'un équilibre entre la

responsabilité principale qui incombe aux gouvernements dans le processus de développement et cette ouverture, rendue nécessaire par les défis de la démocratisation, de la libéralisation et de la décentralisation. Encore faut-il que les acteurs n'interviennent pas en remplacement des gouvernements, notamment, sous prétexte que l'on décrète la faillite de l'Etat ou l'inéligibilité de gouvernements sous sanctions.

La 7ème réunion des Ordonnateurs nationaux et régionaux en mai 2003 recommande de mettre en œuvre dès que possible ces critères approuvés, en laissant le soin à chaque région et à chaque pays de les adapter à leur situation particulière. A cela s'ajoute qu'ils ont fait état des difficultés rencontrées dans l'identification des acteurs éligibles et représentatifs.

Dans ce même but, le Comité des Ambassadeurs, dans son rapport au Conseil de Ministres ACP en mai 2003, a fait plusieurs recommandations. En vue de faciliter leur participation, les acteurs non étatiques sont invités à s'organiser, au niveau national, régional et ACP et à contribuer au dialogue entre eux.

Le Comité recommande qu'ils aient un rôle consultatif et que ce soit les représentants de l'Etat à prendre les décisions tout au long du processus et aux ordonnateurs nationaux, régionaux et les responsables des organisations régionales ACP à jouer le rôle de coordonnateurs des processus de consultation.

L'on assiste effectivement à la mise en place de structures ou réseaux tous ACP concernant les acteurs non étatiques : l'on se réfère au Forum de la société civile ACP créé en 1997, la Plateforme des autorités locales ACP toujours en création ou encore les organisations représentatives du secteur privé comme l'Association des Chambres de commerce et d'industrie ACP ou le Forum ACP des affaires. Les Milieux économiques et sociaux représentent la composante économique et sociale de la société civile et se réunit tant entre ACP qu'au niveau ACP-UE sous l'impulsion du Comité Economique et Social de l'UE, en réunions annuelles et séminaires régionaux.

D'une manière générale, ces Milieux expriment leur satisfaction à propos des dispositions et des possibilités prévues par l'Accord de Cotonou à leur égard.

Le bilan qu'ils font de la mise en œuvre de leur participation dans les Pays ACP reste contrasté et atteste, notamment :

- une information insuffisante de ces Milieux à la fois sur l'Accord de Cotonou et sur les possibilités les concernant ;
- une consultation limitée tant sur le nombre des organisations impliquées que sur le plan de la réalité du dialogue ;
- une fonction consultative à développer par la mise en place de structures favorisant le dialogue et d'un cadre réglementaire à cette fin ;
- un indispensable renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles ;
- une plus grande implication de ces Milieux dans la négociation des APE.

La dimension commerciale

L'accord de Cotonou prescrit à la coopération économique et commerciale, dans son article 34, l'objectif de promouvoir l'intégration des Etats ACP dans l'économie mondiale, comme un moyen de favoriser le développement durable en contribuant à éradiquer la pauvreté dans ces pays.

De même, en conformité avec l'article 36, les parties conviennent de conclure de nouveaux accords commerciaux, qu'on nomme désormais, Accords de partenariat économique (APE), compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles.

Le 27 septembre 2002 à Bruxelles, les Etats ACP et l'UE ont ouvert officiellement au niveau ministériel, la négociation des APE et le 2 octobre 2003, toujours à Bruxelles, par une Déclaration conjointe, ces mêmes parties constatent que les résultats de cette première phase au niveau « tous ACP », « ont été satisfaisants au vu de la forte convergence des points de vue », sur la base d'un Rapport conjoint adopté à la même occasion. Ce dernier devrait servir de repère et d'orientation pour la phase suivante de négociation au niveau régional, lancée dès le 4 octobre en Afrique centrale et le 6 octobre 2003 en Afrique de l'Ouest.

Le calendrier est théoriquement respecté, puisqu'il était prévu que la deuxième phase commence en septembre 2003 et qu'elle doit se poursuivre, pour se terminer en 2007, en vue l'entrée en vigueur de ces accords en janvier 2008 au plus tard, avec des étapes d'examen en 2004 et en 2006. Pendant cette phase préparatoire les préférences sous Lomé, et par dérogation de l'OMC, restent en application.

Mais à la veille encore, le 1er octobre, le Conseil des Ministres ACP, émet un Communiqué dans lequel il reconnaît la persistance de grandes divergences sur la phase 1 des négociations.

Ainsi, il est plus exact de dire, comme l'indique le paragraphe 33 du Rapport conjoint que « les réunions tenues au cours de la première phase ont permis aux deux parties de parvenir à une convergence de vues sur un certain nombre de questions. Cependant des divergences subsistent. Les deux parties ont convenu dès lors de poursuivre leurs discussions au niveau « tous ACP » – CE ».

En résumé ce que l'on peut dire c'est que :

- Les deux parties se sont mises d'accord sur le fait que l'Accord de Cotonou définit les objectifs des APE (développement durable, intégration dans l'économie mondiale et appui à l'intégration régionale pour lutter contre la pauvreté). Ainsi que les principes qui les sous-tendent : les APE sont des instruments de développement pour atteindre ces objectifs et qu'ils doivent appuyer l'intégration régionale, préserver l'acquis du partenariat du point de vue de l'accès aux marchés, être compatibles OMC et accorder un traitement spécial et différencié aux PMA et aux pays de petite taille, enclavés et insulaires vulnérables.
- Les deux parties divergent sur l'objet et les résultats de la première phase. Pour les ACP, celle-ci devrait aboutir à un Accord ACP-UE, liant juridiquement les parties sur les questions horizontales, lequel tiendrait lieu d'orientations générales pour les négociations régionales. Pour la CE, cette première phase était surtout une phase de clarification préalable aux négociations régionales.
- Un mécanisme de suivi « tous ACP » – CE est dès lors proposé. Il maintiendra la transparence dans le processus de négociations régionales, veillera à ce qu'un accord mutuel intervienne sur les questions horizontales présentant un intérêt pour toutes les parties et assurera la cohérence de ces négociations.
- Les négociations de la première phase ont été consacrées aux domaines techniques spécifiques tels que les questions juridiques, l'accès aux marchés, les secteurs de l'agriculture et des accords de pêche, les services, les questions liées au commerce et l'appui au développement durable dans le cadre des APE.
- Le Rapport conjoint rend compte des avancés dans la négociation de ces domaines, mais

aussi des points ou des besoins d'approfondissement existent, voire des désaccords persistent.

- Ces désaccords, tantôt sont très techniques (par exemple s'agissant de l'asymétrie dans les règles d'origine, la couverture des produits ou la durée de la période de transition, la chronologie de libéralisation des échanges agricoles), tantôt politiques (la portée et le contenu des questions liées au commerce, le besoin ou non de fonds additionnels au FED pour réaliser les mesures de soutien au développement devant accompagner les APE, l'introduction dans les APE de la clause de non exécution relative aux articles 96 et 97 de l'Accord de Cotonou ou la procédure de règlement des différends).

En ouvrant la négociation régionale pour l'Afrique de l'Ouest, le 6 octobre 2003 à Cotonou, le Commissaire Lamy affiche un objectif ambitieux de transformer cette région en un pôle d'attraction économique, en élargissant les marchés, en établissant un cadre stable et transparent et en facilitant les échanges entre l'UE et la région. L'objectif ultime étant de créer un réel marché régional et organiser sa respiration avec le reste du monde.

Le « plan de route » mis en place par la CEDEAO indique que ces négociations seront basées sur une « approche globale » couvrant notamment « l'approfondissement du processus d'intégration, l'amélioration de la compétitivité, la mise à niveau des entreprises ouest – africaines, ainsi que la réalisation d'infrastructures nécessaires au développement ». Des « acteurs non étatiques », tels que la société civile et les opérateurs économiques exerçant dans le secteur privé, sont également associés à ce comité tout au long du processus de négociations.

Le Président du Conseil ACP rappelle, pour conclure ce chapitre, que « les négociations des APE ont été et continueront d'être complexes, difficiles et éprouvantes. Que des divergences persistaient sur certaines questions essentielles de la phase « tous –ACP ». Que l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale qui ont commencé les négociations régionales, n'ont pas pu s'entendre avec la Commission sur la structure et la feuille de route des négociations. Enfin, que les APE doivent être des instruments de développement et non pas une fin en soi.

La dimension développement

La dimension développement de l'Accord de Cotonou se retrouve dans le fait que ce partenariat propose un cadre cohérent d'appui, lequel repose sur une approche intégrée des politiques et stratégies de développement ACP, assurant complémentarité entre les volets économiques, sociaux, culturels et institutionnels.

Un compendium des stratégies de coopération est adopté par les parties dans cette perspective. Il contient des notes d'orientation sur les politiques sectorielles, qu'elles ajustent selon les besoins évolutifs.

La coopération pour le financement du développement (CFD), tel que le définit l'article 55 de l'Accord de Cotonou, « a pour objectif, par l'octroi de moyens et une assistance technique appropriée, d'appuyer les efforts des Etats ACP... ».

La CFD sous Cotonou se veut avant tout innovatrice avec obligation de résultats. Elle s'est fixée des principes, assurant cohérence, flexibilité et efficacité de l'aide communautaire. Elle introduit une rationalisation des instruments ramenés à deux, une enveloppe pour les aides non remboursables et une facilité d'investissement pour le secteur privé. Elle simplifie, par des réformes, le système de programmation et de mise en œuvre. A présent, il ne s'agit pas de développer tous ces points mais, plutôt de commenter quelques aspects d'actualité de la mise en œuvre de la CFD, notamment, la question du décaissement rapide des ressources, la budgétisation du FED et la revue à mi parcours.

Le décaissement des ressources du FED

A la date de février 2003, le montant non utilisés des 6ème, 7ème et 8ème FED était de l'ordre de 11 milliards d'euros auxquels s'ajoutent les montants du 9ème FED, pour atteindre une disponibilité de plus de 20 milliards.

Ce qu'on appelle la capacité d'absorption des ressources, est de toute évidence mise en cause, et les justifications avancées font apparaître une responsabilité partagée : les retards dans la ratification des accords (3 ans pour Cotonou), la complexité et la lourdeur des procédures et le déficit d'information côté CE ; insuffisance des capacités d'analyse, de prévision de formulation de la mise en œuvre des projets et de gestion de l'aide, côté ACP.

En tant que gestionnaire du FED, la CE avait fixé un objectif de décaissement de 3 milliards d'euros par an qui n'a pas été atteint.

La revue à mi – parcours

L'article 81 de l'Accord de Cotonou renvoie à l'Annexe IV qui contient les provisions pour les revues annuelles, à mi-parcours et de fin de parcours de chaque cycle CFD. Ces deux dernières s'avèrent cruciales, puisque les parties peuvent décider de revoir à ces moments, les dotations initiales, compte tenu des besoins actualisés et des performances de l'Etat ACP concerné.

Or la première revue à mi-parcours de Cotonou étant prévue pour 2004, la situation concernant le faible et lent décaissement des ressources, si des mesures ne sont pas prises pour en accélérer le rythme, posera de sérieux problèmes à cette occasion.

La Commission annonce, par ailleurs, la couleur lorsque dans une note de Novembre 2002, elle prévoit la possibilité de débloquer les fonds alloués aux pays et aux régions moins performants ou avec une faible absorption compte tenu aussi de la négociation du 10ème FED qui doit commencer également en 2004.

La budgétisation du FED

La CE a adopté le 8 octobre 2003, une Communication prônant l'intégration dans le budget général de l'UE de l'aide accordée par le biais du FED aux pays ACP. Ce qu'on appelle communément la budgétisation du FED consiste, en d'autres mots, à faire suivre les ressources allouées par le Fonds, les mêmes clés budgétaires générales de prise en charge par les Etats membres que celles qui prévalent dans tous les autres domaines politiques de l'UE.

La Communication fait valoir des avantages liés à cette proposition: efficacité par l'unification des règles, transparence par intégration de toutes les dépenses liées à l'aide, légitimité par soumission au vote du Parlement européen et contrôle annuel par la règle de l'annualité budgétaire. Mais le véritable changement est politique : puisque jusqu'à présent les contributions étant volontaires, donc négociables politiquement. Une budgétisation mettrait tous les Etats membres sur le même pied.

Les Ministres ACP réunis à Bruxelles en mai 2003 ont approuvé la Déclaration adoptée quelques jours plutôt par les Ordonnateurs ACP, à savoir, les Ministres chargés de la mise en œuvre de la CFD, au niveau national et régional.

Préoccupés par la lenteur des décaissements, les Ministres et Ordonnateurs affirment d'une part, continuer à assumer leur responsabilité dans ce domaine essentiel de la coopération ACP-UE et, d'autre part, invitent l'UE à assumer de la même manière leur propre responsabilité.

Les ACP s'engagent à prendre toutes les mesures pour assurer une gestion efficace et responsable, y compris sur le plan du renforcement des capacités des services des

Ordonnateurs.

A l'UE et à la CE, le Groupe ACP demande de :

respecter et appliquer le principe du partenariat ;

veiller à ce que les réformes internes de l'UE ne nuisent pas à la mise en œuvre des programmes et des projets ;

assurer une plus grande transparence aux travaux du Comité FED, notamment par l'octroi du statut d'observateur au Groupe ACP ;

accélérer le processus de déconcentration attribuant aux délégations de la CE sur le terrain les compétences appropriées ;

déterminer conjointement les lignes directrices pour le processus de revue à mi-parcours ;

mettre en place un mécanisme consultatif afin d'éviter des interprétations unilatérales des lignes directrices de la Facilité d'investissement. Ces lignes ont été établies sans consultation de la partie ACP. ;

offrir les mêmes conditions de recrutement aux assistants techniques originaires des pays de l'UE et des ACP.

S'agissant de la proposition de budgétisation du FED, les Ministres recommandent la réalisation d'une étude préalable d'impact avant de se prononcer. Par ailleurs, la réunion informelle des Ministres européens chargés de la coopération au développement, le 24 octobre 2003 à Trieste en Italie, sur cette question a montré une division, certains Etats membres se sont montrés contre la budgétisation.

Pour conclure, la mise en œuvre de la CFD et, plus particulièrement la question des décaissements des ressources, fait partie du dialogue politique ACP-UE par le nombre d'échanges auxquels elle donne lieu. Certaines initiatives, confiées à des organisations internationales, ont été proposées par la CE pour faciliter le décaissement rapide.

Même s'il estime que cette pratique ne s'avère pas être une solution pour résoudre sur le long terme les contraintes qui pèsent sur la capacité d'absorption, le Groupe espère adopter, avec la CE, des critères d'éligibilité, de transparence et de gestion des ressources ainsi transférés.