



**Quel avenir pour l'Accord de Cotonou ?
Quelle coopération entre l'Europe et le Sud ?**

SOMMAIRE

<i>Cotonou, Carte de visite</i> par Gérard Karlshausen (CNCD-11.11.11)	3
Partie 1 : Controverse autour du Fonds européen de développement	6
<i>Fonds européen de développement : à quand un véritable instrument de partenariat ?</i> par Nathalia Dukhan (CNCD-11.11.11)	6
<i>Appui budgétaire : l'UE sacrifie-t-elle la bonne gouvernance aux principes de la Déclaration de Paris ?</i> par Romain Philippe (ActionAid EU office)	9
<i>Tranche de gouvernance, la bonne affaire du partenariat UE-ACP</i> par Christine Andela (Les Jeudi de Cotonou)	10
Partie 2 : Les Accords de partenariat économique en débat	11
<i>Les APE, visées commerciales de l'Union européenne</i> par Erik Rydberg (Gresea)	11
<i>Aide for (quel) trade ?</i> par Erik Rydberg (Gresea)	12
<i>Les APE en 2008 : un passage en force</i> par Marc Maes (11.11.11 – Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging)	13
<i>APE et souveraineté alimentaire</i> par Papa Assane Diop (Fédération des ONG du Sénégal)	15
Partie 3 : Dialogue politique et mobilisations Nord-Sud autour de Cotonou	16
<i>La révision de l'Accord de Cotonou, pour le meilleur ou pour le pire ?</i> par Karine Sohet (Aprodev)	16
<i>La société civile d'Afrique de l'Ouest se mobilise...</i> interview de Mignane Mamadou Diouf (Forum social sénégalais)	18
<i>La société civile au Nord s'organise...</i> interview de Jean Jacques Grodent (SOS Faim)	19
<i>L'Assemblée parlementaire paritaire et le rôle des parlements</i> par Gérard Karlshausen (CNCD-11.11.11)	20
Partie 4 : Quel avenir pour l'Accord de Cotonou ?	21
<i>Cotonou, Fin de parcours</i> par Gérard Karlshausen (CNCD-11.11.11)	21
<i>Glossaire</i>	23



COTONOU, CARTE DE VISITE

L'Accord de Cotonou reste sans doute le plus grand accord de partenariat signé entre l'Union européenne (UE) et un groupe significatif de pays en voie de développement. Il intègre un ensemble de mécanismes de coopération, de dialogue politique et d'échanges commerciaux qui ont et auront une influence croissante sur le développement de nombreux pays parmi les plus pauvres de la planète. Les raisons de s'en préoccuper ne manquent donc pas.

Capitale économique du Bénin, Cotonou est plus connu dans les milieux de la coopération comme le lieu où fut signé, le 23 juin 2000, l'Accord éponyme qui règle le partenariat entre l'Union européenne et 77 pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (dits pays ACP).

Cet accord faisait suite à une série de conventions (signées à Lomé, Togo, celles-là, depuis 1975). Elles avaient jeté les bases du plus vaste partenariat jamais conclu entre un ensemble de pays du Nord et du Sud. Les diverses conventions de Lomé s'étaient données comme objectifs de promouvoir le développement socio-économique des pays ACP dans le cadre d'une relation égalitaire et d'un dialogue politique permanent entre les parties prenantes ainsi que d'un cadre institutionnel original.

Dès le départ, c'est cependant le volet économique de ce partenariat qui va se développer à travers des mécanismes novateurs. Ainsi, l'Union européenne va accorder aux pays ACP un système de préférences commerciales non réciproques, leur reconnaissant un accès illimité à son marché pour une bonne part de leur production industrielle et certains produits agricoles sans qu'ils n'aient à en faire autant pour les productions européennes. De même, «Lomé» créera des mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation visant à contrer les dégâts occasionnés par les variations de prix sur le marché international, et ceci, en vue d'assurer des revenus aux pays ACP.

Toutefois, deux dynamiques vont remettre en cause ces acquis. D'une part, la naissance, le 1er janvier 1995, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), fruit des accords de Marrakech signés le 15 avril 1994, au terme d'un cycle de négociations (Uruguay Round) qui avait duré près de huit ans. Nouveau gendarme appelé à libéraliser le commerce mondial, celle-ci va demander la suppression des préférences non réciproques et donner à l'Europe jusqu'à fin 2007 pour y parvenir.

Par ailleurs, le bilan des conventions de Lomé mené à la même époque va achever de remettre ces dernières en question. C'est ainsi qu'en 1996, la Commission européenne publie et met en débat un «livre vert» qui questionne les mécanismes opérant dans le cadre de «Lomé». Car, si, en théorie, ces conventions furent pendant longtemps un modèle de coopération et de partenariat, en pratique les résultats furent nettement plus décevants.

COTONOU, FRUIT DES DÉCEPTIONS DE LOMÉ

Sur le plan de la coopération d'abord, le système s'est montré incapable d'utiliser les budgets prévus alors que les besoins étaient énormes. Au moment de signer l'Accord de Cotonou, les diverses conventions de Lomé laissaient dans le Fonds européen de développement (FED)¹ près de 10 milliards d'euros non dépensés.

Pire, sur le plan commercial, la part des pays ACP sur le marché de la Communauté européenne avait régressé, passant de 6,7 % en 1976 à 3 % en 1998, même si certains secteurs spécifiques avaient pu en tirer profit. Le mécanisme des préférences s'était donc montré inefficace.

Quant au partenariat entre l'Europe et les ACP, il fonctionnait mal. L'impression de voir les politiques finalement toujours décidées à Bruxelles fut souvent mise en évidence, notamment par les organisations non-gouvernementales, renvoyant tant aux lourdeurs de la bureaucratie européenne qu'aux incohérences et à la faiblesse du groupe ACP.

De ces débats naîtra l'Accord de Cotonou qui reste encore aujourd'hui le plus grand accord d'association signé par l'UE. Il concerne toujours 77 pays ACP dont tous les pays d'Afrique sub-saharienne (avec un statut spécial pour l'Afrique du Sud). Ensemble, ces pays comptent environ 700 millions d'habitants dont près de 94 % vivent en Afrique. Ce n'est pas rien. D'autant plus que 40 des 50 pays définis comme «moins avancés» par les Nations-Unies sont des ACP. L'Accord de Cotonou pourrait donc être un puissant levier de développement dans un monde qui ploie sous les crises. À condition de rencontrer réellement les défis laissés en chantier par les conventions de Lomé. Ce dont, près de 10 ans après sa mise en œuvre, il est permis de douter.

TROIS PILIERS ET BEAUCOUP DE QUESTIONS

L'Accord de Cotonou repose sur trois piliers, en principe solidaires : d'abord la coopération au développement, alimentée par le Fonds européen de développement (FED) ; parallèlement, la mise en place d'Accords de partenariat économique (APE)² vise à créer six zones de libre-échange appelées à se substituer au système des préférences non-réciproques désormais banni par l'OMC. Et last but not least, une bonne dose de dialogue politique entre l'Europe et les ACP doit parachever l'édifice.

1. Instrument financier créé en 1963 par l'UE et destiné à financer des projets/programmes au bénéfice des pays ACP.

2. Accords commerciaux négociés dans le cadre de l'Accord de Cotonou entre 6 régions du Groupe ACP et l'UE qui visent à refondre les règles commerciales en cours jusque là (à savoir les systèmes de préférences généralisées) pour instaurer à échéance 2020, un accord de libre-échange entre l'UE et 6 régions ACP.

Porté en théorie par des valeurs telles que le partenariat, l'appropriation des politiques de développement par les États concernés et la participation de la société civile, l'Accord a néanmoins fait l'objet de nombreuses critiques dès sa naissance.

Le volet de coopération au développement repose sur des programmes indicatifs nationaux (PIN) ou régionaux (PIR)³ dont les priorités ont en principe été définies par les États ACP en concertation avec leurs sociétés civiles. Il est actuellement financé par le 10^e Fonds européen de développement, nanti de près de 23 milliards d'euros pour la période 2008 à 2013. Un joli pactole avec lequel il est possible de mener bien des projets intéressants mais aussi, par des choix politiques hasardeux ou une gestion déficiente, de gaspiller bien des fonds ou de nuire à un réel développement durable. Nathalia Dukhan s'arrête en page 6 sur les questions soulevées par le FED et plus particulièrement sur la revue à mi-parcours du 10^e FED qui aura lieu courant 2010.

Il est aussi important de souligner que, dans le cadre de ce 10^e FED, l'appui budgétaire, c'est-à-dire l'aide accordée directement aux budgets des États et non plus à des projets ou programmes de développement spécifiques, a le vent en poupe. Pour le meilleur et pour le pire. Un encadré de Romain Philippe nous le rappelle page 7.

Le second volet de l'Accord de Cotonou, à savoir le volet économique et commercial, a remis en question de nombreux acquis des Conventions de Lomé: c'était d'ailleurs l'objectif poursuivi. Ainsi les préférences commerciales, du moins pour les pays qui ne sont pas dans la catégorie des pays les moins avancés (PMA)⁴, n'ont été maintenues que jusqu'au 31 décembre 2007. Elles devaient ensuite céder la place à des Accords de partenariat économique par régions (APE) ou à d'autres arrangements dont les négociations ont commencé en septembre 2002. Dès 2000, l'Europe avait dit aux ACP: organisez-vous en marchés régionaux pour pouvoir vous intégrer avec plus de vigueur dans le marché mondial et ce, dès 2008. Et elle avait manié promesses d'aide et menaces de refermer ses marchés aux productions de ces pays s'ils n'obtempéraient pas. Certes, les pressions furent moins fortes sur les PMA protégés par un autre accord appelé « Tout sauf les armes »⁵ et qui, lui, trouvait grâce aux yeux de la puissante OMC. Mais ceux-ci étaient néanmoins fortement encouragés à rejoindre un APE pour bénéficier des retombées économiques censées découler de ces derniers et des fonds de coopération qui y sont liés.

Pourtant, aujourd'hui, seul un de ces accords est signé. Il concerne la région des Caraïbes... et encore, sans Haïti. Les APE qui devaient être conclus avec respectivement l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Est, l'Afrique Australe et le Pacifique sont toujours en négociation tant la résistance de certains gouvernements et des organisations de la société civile est grande. Entre-temps, fin 2007, la Commission européenne a arraché à une série de pays des accords intérimaires, revenant par la même occasion sur ses résolutions de renforcer le processus d'intégration régionale. C'est ce que mettent en évidence les articles de Erik Rydberg et Marc Maes respectivement en page 11 et page 13. Papa Assane Diop résume en outre en page 15 les

inquiétudes que soulèvent les APE dans le secteur agricole, particulièrement sensible en Afrique.

Quant au dialogue politique, il se veut l'instrument privilégié du partenariat. L'Accord de Cotonou vise en effet à mettre les partenaires sur un pied d'égalité. Et permettre à l'Europe et aux ACP de mener, selon les mots du commissaire au Développement Louis Michel, de « mâles dialogues » sur les sujets qui les concernent. Dans la pratique, les pays ACP continuent pourtant trop souvent à être considérés comme des bénéficiaires devant répondre à des conditions sans cesse croissantes pour maintenir leurs « privilèges ». Que ce soit en matière de (bonne) gouvernance concoctée par l'Europe (voir encadré de Christine Andela en page 10), sur les questions migratoires ou encore sur l'adhésion aux dogmes des organisations internationales, aussi ébranlés qu'ils soient par les crises actuelles, le dialogue entre l'Europe et les ACP, pourtant porté par diverses institutions conjointes (voir notamment l'article sur l'Assemblée parlementaire paritaire en page 20), peine à décoller. En témoignent par exemple les tensions suscitées par une première révision de l'Accord en 2005: elle vit la Commission européenne exercer de fortes pressions pour y intégrer ses préoccupations. Ce sera encore un enjeu important de la nouvelle révision annoncée pour 2010 et dont traite l'article de Karine Sohet en page 16.

Enfin, soulignons que l'Accord de Cotonou prétend associer les acteurs non-étatiques (ANE) à sa mise en œuvre. Mais, même si des progrès ont été effectués dans certains pays, les consultations restent éparpillées, formelles et souvent sans grande influence sur des choix politiques préalablement cadrés par la Commission européenne. Il n'est dès lors pas étonnant d'avoir vu la société civile du Nord comme du Sud développer une double stratégie en vue de porter les inquiétudes et les intérêts des populations concernées. Là où des espaces de dialogue apparaissent, il s'agit de les occuper pour les renforcer et leur donner un sens. Exercice trop souvent décevant et qui ne peut aller sans de grandes mobilisations comme celles qu'ont suscitées les APE, comme le rappellent les témoignages de Mignane Diouf et de Jean Jacques Grodent en pages 18 et 19.

DANS LES TOURMENTES DE 2010

Comme on le voit, ce vaste instrument censé traduire la solidarité entre l'Europe et les pays qui furent naguère ses colonies, est loin d'être parfait. Et, dans les années qui viennent, l'Accord de Cotonou va en outre traverser de nombreuses épreuves. On l'a rappelé plus haut: 2010 sera à la fois le moment d'une révision globale de l'Accord et d'une revue des stratégies du FED. L'enjeu est de

3. « Les Programmes indicatifs nationaux (PIN) décrivent les plans de dépenses au niveau de chaque pays pour les cinq années à venir. Les régions ACP bénéficient quant à elles de Programmes indicatifs régionaux (PIR). Ces fonds régionaux visent spécifiquement à favoriser l'intégration des groupements régionaux. Les PIR signés au titre du 10^e FED, qui mettent ainsi l'accent sur l'intégration régionale, ont vu leur budget doubler, voire tripler. Sont principalement ciblés les projets destinés à soutenir les nouveaux Accords de partenariat économique (APE). » Source: Le Courrier, le magazine des relations et de la coopération UE/ACP.

4. Les 50 pays les plus pauvres selon les Nations-Unies.

5. Sous ce titre curieux se cache un accord signé lors du Sommet des Pays les moins avancés à Bruxelles en 2001 et qui ouvre avec quelques restrictions le marché européen aux productions de ces derniers.

> COTONOU, CARTE DE VISITE

taille: sera-t-il possible de rééquilibrer les priorités, notamment en fonction des attentes d'une société civile qui devrait être consultée plus efficacement ?

Par ailleurs, la mise en place d'une stratégie « UE-Afrique » à Lisbonne, fin 2007, ne va-t-elle pas progressivement vider de sa substance le dialogue politique avec les ACP, préparant la marginalisation de ce groupe important de pays et des institutions paritaires (UE-ACP) qui en font justement la richesse ?

C'est sur ces grands défis que nous reviendrons en fin de dossier pour se poser la question en page 21: « Cotonou survivra-t-il à 2020 ? ». L'occasion de remettre sur la table diverses interrogations soulevées par les articles précédents et qui tissent la trame de ce que d'aucuns décrivent déjà comme la chronique d'une mort annoncée. Ne parle-t-on pas dès à présent bien plus des APE et des dynamiques qui en naissent que de l'accord global dont ils ne sont en fait que le volet commercial ? Va-t-on pas, après des décennies à mettre la coopération au centre des relations Nord-Sud (certes de façons parfois peu efficaces, voire bien hypocrites), à un « tout au commerce » aussi peu convaincant, surtout à un moment où

les multiples crises que nous connaissons démontrent à satiété les impasses des dogmes néo-libéraux ? N'est-il pas temps de rappeler qu'au-delà du commerce, c'est un réel partenariat politique et une coopération basée sur une solidarité sans faille qui doit fonder un monde tourné vers la justice, la paix et une réelle promotion de tous les droits humains ? Plus que jamais, les mobilisations citoyennes au Nord comme au Sud restent indispensables pour faire face aux nombreux et puissants lobbies qui défendent leurs intérêts particuliers souvent au détriment de tout développement durable et équitable. L'Accord de Cotonou est un fabuleux banc d'essai pour construire d' « autres » relations entre l'Europe et les pays ACP. Il ne faut pas le laisser en de mauvaises mains.

Gérard Karlshausen,

Chargé des politiques européennes au CNCD-11.11.11



PHOTO : CC HAN SOETE 2007

FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT : À QUAND UN VÉRITABLE INSTRUMENT DE PARTENARIAT ?

La seconde révision de l'Accord de Cotonou prévue pour 2010 constitue une occasion renouvelée de dresser un état des lieux et d'améliorer le cadre des relations entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). De plus, le dixième Fonds européen de développement (FED), volet financier de l'accord, adopté pour la période 2008-2013, sera également sous le feu des projecteurs en 2010, pour réexamen et ré-allocation de son enveloppe. C'est ce qu'on appelle dans le jargon européen la « revue à mi-parcours ». L'option est double : va-t-on s'engager vers un véritable cadre de partenariat pour que la programmation révisée du FED reflète enfin les aspirations des bénéficiaires ? Ou va-t-on s'inscrire dans une dynamique déjà bien rodée selon laquelle le partenariat ne restera qu'un beau discours ?

1. UN FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT : POUR QUI ? POURQUOI ?

En tant qu'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement depuis 1963, le FED est destiné à financer une panoplie variée de programmes et projets de développement au bénéfice des pays ACP. Ses sources de financement sont depuis longtemps au centre de nombreuses controverses : alimenté par les contributions volontaires des États membres européens sur base quinquennale, il ne fait pas partie du budget communautaire général.

Lors de la conclusion de l'Accord de Cotonou en 2000, un processus de modernisation de son fonctionnement a été lancé, accompagné d'une volonté de refonte et de relance de la politique européenne de coopération. Désormais, les besoins sont « a priori » formulés par les pays et régions, en concertation avec l'ensemble des acteurs nationaux du développement (gouvernement, société civile, secteur privé, collectivités locales, etc.) et prennent la forme de Documents de stratégie pays/région (DSP)⁶. Ces documents constituent le cadre cohérent des priorités de la coopération avec le pays ou la région partenaire. Les éléments clés reprennent : l'évaluation commune des besoins, l'analyse des résultats à atteindre et des secteurs concernés, ainsi que la définition des priorités. C'est sur base de ces documents

que la Commission européenne met en œuvre des programmes d'action annuels et des programmes indicatifs pluriannuels.

Les acteurs de la société civile du Nord comme du Sud, dénoncent l'arme de pression que constitue cet instrument financier sur les pays ACP. Ces contestations ne portent pas sur son existence mais bien davantage sur ses modalités d'intervention. Pour n'aborder que quelques préoccupations, nous citerons : la complexité de la gestion et l'opacité de fonctionnement, les lenteurs et retards des décaissements ou encore le questionnement sur l'efficacité des actions.

2. LE 10^E FED : UN ÉVEIL EN TROMPE L'ŒIL

Réuni les 1er et 2 juin 2006, le Conseil des ministres UE-ACP s'est accordé sur le montant d'une enveloppe financière allouée à la coopération, devant couvrir la période 2008-2013. Cette enveloppe, appelée « 10^e FED » (le premier fonds datait de la période des indépendances, à savoir 1959-1964), s'élève à 22,6 milliards d'euros, soit une hausse de 61 % par rapport au Fonds précédent. Les principaux donateurs, qui représentent à eux seuls 67,8 % du montant total, sont l'Allemagne, la France, le Royaume Uni et l'Italie. Ce montant global vient à point nommer redorer le blason des pays de l'UE, lesquels n'avaient pris depuis les années 2000 que de faibles engagements financiers. Dès lors, le 10^e FED se veut être un message fort et témoigne d'une volonté partagée de renforcer les efforts en matière de coopération avec les pays ACP. D'autant que les critiques fusent concernant la menace d'un échec des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁷ et les difficiles négociations des accords commerciaux (Accords de partenariat économique. Cf. partie 2) avec les ACP. Mais doit-on s'en réjouir ?

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, certaines modalités ont été introduites dans l'utilisation des fonds, fruit d'une volonté affichée de faire évoluer les relations UE-ACP. Toutefois, les principes de partenariat, de transparence et d'appropriation sont encore bien souvent pointés du doigt pour n'être restés qu'au stade du discours.

MONTANTS FED (MILLIARDS D'EUROS)

10 ^E FED (2008-2013)	22,6
9 ^E FED (2000-2005)	13,5
8 ^E FED (1995-2000)	12,9

6. Instrument obligatoire pour tous les pays bénéficiaires du FED, le Document de stratégie pays, qui est élaboré conjointement et co-signé par la Commission et le gouvernement concerné, définit le cadre de la coopération et passe en revue son historique, pose un diagnostic sur la situation du pays et définit une stratégie de réponse. Il est complété par un Programme indicatif national (PIN), qui définit les plans de dépenses par secteur pour une période de 5 années. L'équivalent existe au niveau des 6 grandes régions : des Documents de stratégie régionale et Programmes indicatifs régionaux sont établis respectivement pour l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et l'Océan Indien, l'Afrique australe, le Pacifique et les Caraïbes.

7. Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont huit objectifs que les États membres de l'ONU ont convenus d'atteindre d'ici à 2015. La déclaration fut signée en septembre 2000. Les objectifs sont : 1. réduire l'extrême pauvreté et la faim ; 2. assurer l'éducation primaire pour tous ; 3. promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes ; 4. réduire la mortalité infantile ; 5. améliorer la santé maternelle ; 6. combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; 7. assurer un environnement durable ; 8. mettre en place un partenariat mondial pour le développement.



APPUI BUDGÉTAIRE : L'UE SACRIFIE-T-ELLE LA BONNE GOUVERNANCE AUX PRINCIPES DE LA DÉCLARATION DE PARIS ?

L'appui budgétaire (AB) se définit comme le transfert de ressources financières d'un bailleur extérieur vers le Trésor public d'un pays partenaire. Ces ressources financières sont utilisées conformément au système de gestion des finances publiques du pays récipiendaire. L'Union européenne (UE) y a recours de façon croissante. Elle s'est fixée l'objectif de fournir 50% de son aide par ce canal à l'horizon 2010.

Il est généralement admis que l'AB offre davantage de prévisibilité, une meilleure appropriation et un meilleur alignement de l'aide sur les procédures et les politiques des pays bénéficiaires. Cette modalité permet un appui direct aux stratégies de réduction de la pauvreté et garantit *in fine* la stabilité politique et financière, le renforcement des capacités institutionnelles et l'amélioration des services publics de base (santé, éducation, etc.).

A contrario, lorsque le pays partenaire ne dispose pas de systèmes fiables de gestion des finances publiques ni d'institutions capables de lutter contre la corruption, l'AB aggrave la mauvaise gouvernance. Il tend également à renforcer le poids des bailleurs étrangers sur le budget et sur l'espace politique du pays partenaire, accentuant le risque d'ingérence. Enfin, l'application rigide de certaines conditions d'éligibilité en termes de stabilité macro-économique, dans la lignée des instruments du Fonds monétaire international (FMI), fait débat.

L'AB offre certes l'avantage de resituer l'aide dans un contexte politique plus large et d'ouvrir la voie à une meilleure coordination. La démocratisation et la transparence dans l'information, en particulier par l'ouverture des groupes de coordination de l'AB à l'ensemble des parties prenantes (parlementaires, médias, organisations de la société civile, secteur privé) conditionnent son succès. L'appui au renforcement des capacités des organes de contrôle législatifs et judiciaires doit permettre de mieux évaluer l'impact de l'AB et de promouvoir des procédures budgétaires responsables dans les pays bénéficiaires.

Romain Philippe,
ActionAid EU office

Après l'ère projet, place à la «révolution aide budgétaire»⁸? [Cf. Encadré sur l'appui budgétaire]. Alors que le 9^e FED consacrait environ 30% de son enveloppe à l'appui budgétaire dans 28 pays, les objectifs du 10^e FED devraient le porter à 50% dans plus ou moins 44 pays. De fait, cette montée en puissance de l'aide budgétaire, ces dernières années, témoigne d'une volonté de replacer les institutions, longtemps délaissées, au cœur des dynamiques de développement. Cependant, ce revirement stratégique en faveur de «plus d'État» pourrait bien se transformer en un puissant instrument de pression sur certains pays ou encore en un outil n'ayant qu'un faible impact sur les populations qui en ont le plus besoin. Consciente de cette problématique, la Commission européenne multiplie les variantes parmi les instruments proposés. Récemment, elle a lancé la possibilité pour les ACP de signer des «contrats

OMD» lorsque ceux-ci s'engagent à garantir des déboursements plus rapides et prévisibles dans les secteurs sociaux. Cet instrument doit cependant encore faire ses preuves pour prouver sa pertinence compte tenu de la pluralité des contextes.

Dialogue politique ou conditionnalité à l'aide? [Cf. Encadré sur la tranche de gouvernance]. Présenté comme un des volets essentiels de l'Accord de Cotonou, le dialogue politique intègre certaines formes de «conditionnalité politique» à l'exécution de l'aide. Un processus de sanction est prévu, pouvant aller jusqu'à la suspension complète de l'aide européenne en cas de violation des éléments essentiels (droits de l'Homme, État de droit, démocratie) ou fondamentaux (bonne gestion des affaires publiques).

8. Transfert de ressources financières d'un bailleur extérieur vers le Trésor public d'un pays partenaire.

TRANCHE DE GOUVERNANCE : LA BONNE AFFAIRE DU PARTENARIAT UE/ACP

En 2005, le Consensus européen pour le développement, dont l'objectif primordial est la réduction de la pauvreté et la poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), posait comme principe fondamental que «la réduction de la pauvreté s'appuie sur des objectifs complémentaires de bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme, qui sont à la base de l'UE». La même année, l'UE adoptait sa Stratégie pour l'Afrique. Dans ce nouvel instrument, l'UE déclarait devoir intensifier son rôle dans les domaines considérés comme les conditions préalables à la réalisation des OMD, à savoir la paix, la sécurité et la bonne gouvernance, nécessaires pour créer un environnement propice à la croissance économique, aux échanges et interconnexions et à la cohésion sociale et environnementale. Pour mettre en œuvre cette vision, la Commission européenne propose à ses partenaires l'Initiative pour la gouvernance et offre une aide financière supplémentaire estimée à environ 3 milliards d'euros aux pays qui ont adopté ou sont prêts à engager un plan crédible d'actions et de réformes concrètes en matière de gouvernance : c'est la «tranche de gouvernance» encore appelée «tranche incitative».

Cette dernière constitue un bonus pour les gouvernements africains qui s'engagent à faire des réformes. Leurs efforts sont évalués sur base d'un «profil de gouvernance» adopté par la Commission en 2005. Le problème qui se pose est celui de l'absence de communication sur les profils entre les différents acteurs du développement (les départements ministériels, le gouvernement central, les citoyens, les collectivités territoriales décentralisées). Même si l'UE soutient que ces profils ont été discutés et adoptés conjointement entre les délégations de la Commission européenne et les gouvernements, ces discussions s'apparentent la plupart du temps à la mise en place de conditionnalités.

La tranche incitative permet à la Commission de jouer la carte de l'appropriation de la gouvernance par les pays africains, puisque c'est volontairement que ceux-ci s'engagent dans les réformes. Ces réformes conduisent à leur tour à envisager la mise en place de mécanismes d'appui budgétaire «si les conditions le permettent». Il semble bien que les gouvernements africains soient volontiers demandeurs d'appui budgétaire, l'UE se réservant le droit de leur accorder selon sa seule appréciation de la qualité des réformes et des résultats obtenus. Il n'est donc pas étonnant que de tous les domaines de la gouvernance, celle des finances publiques représente le plus gros de ses efforts. C'est utile pour préparer l'appui budgétaire mais il faut également noter qu'en s'attaquant à la question de la réforme et/ou de la modernisation des finances publiques des pays africains, l'UE cherche aussi à convaincre ou à pousser les gouvernements à trouver dans leur propre système financier les moyens de combler le déficit budgétaire énorme que vont causer les Accords de partenariat économiques (APE), du fait de la perte des recettes douanières.

La tranche de gouvernance est en définitive hautement stratégique, concentrée, malgré les déclarations, sur le gouvernement central, ne prenant que très peu la mesure des enjeux de la décentralisation et de la démocratie au niveau local. La conception des profils de gouvernance relève très peu du principe de l'appropriation qu'elle a tendance au contraire à dévoyer. La société civile devrait s'intéresser davantage à cette question, pour soumettre la gestion de la gouvernance dans le partenariat UE/Afrique à un contrôle citoyen plus marqué.

Christine Andela,
Les Jeudi de Cotonou

Cette arme politique a déjà été utilisée à 17 reprises pour coups d'État, interruption du processus électoral et violation des droits de l'Homme. Jusqu'ici, la suspension a effectivement été appliquée à sept pays. S'agit-il d'un instrument visant à promouvoir des valeurs communes ou d'un outil pratique de défense des intérêts européens? Comment expliquer par exemple qu'au moment même où la population du Zimbabwe subit les frais d'une suspension de l'aide européenne (à l'exception de certains secteurs clés), l'UE lance un processus de négociation avec ce même pays pour la signature d'un accord intérimaire de partenariat économique? Le gouvernement serait-il plus éligible à signer un accord commercial qu'à recevoir l'aide au développement? La crainte est donc grande de voir cet instrument devenir un outil de conditionnalité à géométrie variable, qui permettrait d'exercer d'importantes pressions sur les gouvernements plus faibles, alors que les plus forts pourraient s'extraire de certaines contraintes. La transparence et le dialogue politique doivent être plus systématiques pour éviter que cet instrument ne soit associé à un pur rapport de force.

Une implication mitigée des acteurs non étatiques (ANE)⁹ et des autorités locales. L'Accord de Cotonou prévoit que les acteurs non étatiques soient informés et impliqués dans la définition des priorités de développement, dans la mise en œuvre de programmes de coopération et qu'ils bénéficient de ressources financières et de soutien pour le renforcement de leurs capacités. Toutefois, l'enveloppe revalorisée sous le 10^e FED ne fait qu'étouffer les inquiétudes formulées par la société civile. D'une part, les fonds disponibles sont largement sous-utilisés, du fait de lourdes contraintes procédurales. D'autre part, les processus de programmation souffrent d'une méthodologie très peu participative: l'implication des acteurs non étatiques se résume bien souvent aux réunions de renforcement des capacités/informations. Rappelons que durant la programmation du 10^e FED, sur 64 pays ACP qui ont fait l'objet d'une évaluation, 33 pays seulement ont organisé une consultation, et 31 d'entre eux ne mettant en place qu'une session d'information à un stade très avancé du processus de programmation. Seules deux de ces réunions ont été initiées par des gouvernements ACP. Dès lors, la consultation et la prise en compte des commentaires des acteurs non étatiques dans la définition des priorités sont trop souvent contournées, écartées et ignorées. Comment est-il possible d'informer et de consulter au même moment? Il s'agit de deux processus bien distincts qui ont pourtant tendance à être confondus voire juxtaposés.

Des priorités (pour qui)? Les documents de stratégie pays parlent d'eux-mêmes. La programmation du 10^e FED a mis l'accent sur des thèmes tels que la gouvernance, les infrastructures ou encore la compétitivité. Sont-elles des priorités ACP? Ne reflètent-elles pas davantage les préoccupations européennes? Seuls 6,1 % du 10^e FED sont consacrés aux secteurs sociaux, ce qui traduit une baisse par rapport à l'enveloppe précédente. Les secteurs généralement considérés comme cruciaux (santé, éducation, agriculture, développement rural), notamment dans

un contexte de crise financière et alimentaire mondiale, semblent figurer en bas de la liste des priorités. Si la Commission européenne défend sa position en estimant relever les montants via l'appui budgétaire sectoriel, cette affirmation reste toutefois à démontrer.

Des enveloppes sont aussi prévues pour les programmes indicatifs régionaux (PIR). D'après les déclarations faites par l'UE, aucun montant supplémentaire prévu par le 10^e FED ne sera consacré aux APE. De fait, une partie des fonds PIR sera au moins indirectement utilisée pour mener à terme les négociations APE et financer les programmes d'aide au commerce. Certains États membres pourraient aussi consacrer une partie de leur aide bilatérale pour renforcer le volet aide au commerce. Cependant, le manque de transparence fait craindre que les montants ne se transforment en « primes » à la signature d'un APE (Cf. partie 2: les Accords de partenariat économique).

3. PARTENARIAT UE-ACP: UN MODÈLE À RÉVISER

La révision à mi parcours du 10^e FED, prévue en 2010, doit constituer une occasion importante, non pas de confirmer les principes et tendances dégagés par les précédentes programmations, mais de réfléchir attentivement à l'esprit de partenariat et à la nécessité de refléter les aspirations portées par l'Accord de Cotonou. D'autant que de nouvelles problématiques viennent compliquer et fragiliser les relations entre les deux groupes: crise alimentaire et financière, élargissement de l'UE, le tout sur fond d'accords commerciaux passés en force.

Parallèlement à contexte mondial tendu, l'élargissement de l'UE aux nouveaux États membres devrait avoir un impact non négligeable sur les rapports entre l'Europe et ses partenaires puisque la plupart de ces États présideront l'UE entre 2011 et 2020. Peu concernés par les relations historiques avec le groupe ACP, ils pourraient bien être à l'origine d'une future perte de vitesse du partenariat. Aussi, une question largement débattue et qui reviendra sur la table des négociations en 2013, concerne le rôle de contrôle du Parlement européen sur le travail de la Commission européenne. Des résistances subsistent en effet au contrôle du FED et de la réalisation des documents de stratégie/pays par le Parlement européen. Pourtant, ce contrôle permettrait d'introduire davantage de transparence dans la programmation et la définition des priorités. Mais soyons prudent: Si l'intégration du FED dans le budget général de l'Union est un principe à défendre, elle ne doit pas porter préjudice aux États ACP. Des mesures de garantie doivent donc être introduites, de sorte que les montants non dépensés ne soient pas détournés de l'aide aux ACP, et que les enveloppes globales ne soient pas revues systématiquement à la baisse.

9. Les acteurs non étatiques (ANE) figurent dans l'Accord de Cotonou comme étant une catégorie d'acteurs (société civile, secteur privé, autorités locales...) devant faire l'objet de consultations dans la définition des stratégies et programmation de l'aide européenne.

Dès lors, une réflexion sur le futur du partenariat s'impose. Elle devrait s'inscrire à court (révision à mi parcours du 10^e FED), moyen (2010-2015) et long terme (2015-2020). Sans cette démarche, il y a fort à parier que la révision à mi-parcours ressemble aux précédentes, c'est-à-dire à une série d'adaptations (répondant souvent aux préoccupations européennes) mais qui ne font qu'anesthésier les enjeux et

les défis profonds sur lesquels reposent l'avenir du partenariat ACP-UE...

Nathalia Dukhan,
CNCD – 11.11.11



PHOTO : © RMDeR (TIGROONEY.BOOK.FR)

LES APE, VISÉES COMMERCIALES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne (UE) a tronçonné ses anciennes colonies en six zones de libre-échange. C'est pour mieux te manger, mon enfant. Processus APE ? Décodage.

«Stop APE». L'acronyme dans ce mot d'ordre lancé par une coalition afro-européenne d'associations critiques des politiques néocolonialistes de l'UE, s'est peu à peu installé dans l'opinion publique. APE? Des Accords de partenariat économique. De quoi s'agit-il? Passons sur le jargon qui fait délibérément écran. Accord suppose un rapport contractuel et donc, absence de contrainte, liberté de contracter et égalité entre les parties contractantes – c'est rarement le cas lorsque l'Occident «contracte» avec le Tiers monde. Partenariat, à son tour, n'ajoute rien du point de vue juridique: c'est l'emballage de marketing politique dont la fonction est de suggérer – contre toute évidence – qu'il n'y aurait plus entre les pays dominants de l'Occident et les pays dominés du Tiers monde que des rapports de partenariat. Economique, enfin, n'induit pas moins en erreur, puisque les accords dont il est ici question sont essentiellement commerciaux. Mais économique sonne mieux. Il laisse entendre – la Commission européenne ne s'en prive pas – que les APE visent le développement économique des pays «partenaires», ce qui fait tout de même plus crédible qu'un programme de développement commercial... Fermons la parenthèse.

GUERRE COMMERCIALE

Comment résumer en quelques lignes les APE¹⁰? Isolons-en les éléments essentiels. Ils sont le principal «spin-off» de l'Accord de Cotonou, dernière des conventions par lesquelles l'UE encadre ses relations avec ses anciennes colonies (dites pays ACP, principalement africains). Ils s'adosent – au bâton, il faut une carotte – à l'enveloppe budgétaire d'aide au développement aux pays ACP, le Fonds européen de développement (FED). Ils tirent prétexte, enfin, des règles néolibérales édictées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour, à la manière d'un tremplin, ouvrir totalement les économies des pays ACP à l'expansion des entreprises européennes.

Tout cela suppose une machine de «guerre commerciale»¹¹. Elle va avoir recours à une vieille stratégie militaire: diviser pour régner. L'UE va ainsi, comme au bon vieux temps du colonialisme, redessiner la carte de cette partie du monde. On sort un crayon rouge et on y va. Le bloc des 77 pays ACP? Atomisé en six «zones APE» (quatre africaines, une caraïbe, une pacifique). L'Union africaine (UA)¹², qui aurait pu être le pendant logique de la zone de libre-échange européenne? N'existe pas. Les différentes zones régionales douanières péniblement bâties par les pays africains eux-mêmes?

Balayées d'un revers de la main. L'Afrique propose, l'Europe dispose. Dans un but précis: celui d'éviter toute position politique (rebelle) commune des pays ACP. Cette phase des négociations APE – dite «tout ACP» – sera conduite au pas de charge (2002). Ce n'est qu'après, lorsque l'unité des pays ACP aura été archivée au musée folklorique des velléités indépendantistes du Tiers monde, que les choses sérieuses pourront commencer.

C'est peut-être le moment de prendre un peu de hauteur. Au sujet du primat, plus philosophique qu'économique, accordé au commerce comme levier de «développement». Et puis, tout aussi rapidement, se situer du point de vue géopolitique car, ce qui est fondamentalement en jeu avec les APE, c'est le bétonnage des «sphères d'influence» de l'Union européenne. Prenons dans l'ordre.

MIRACLE OU MIRAGE?

L'idée que le commerce soit la solution miracle au progrès économique et social est au centre de la vulgate de toutes les institutions financières internationales, à commencer par la Banque mondiale et ses disciples à la Commission européenne. Dans le cas des APE et de l'Afrique, le démenti est cinglant. Une ouverture des économies entraînera ici une perte estimée à entre 26 et 38 % des recettes douanières à l'horizon 2022¹³. Ouverture à sens unique, d'ailleurs: l'Afrique n'a rien, ou presque, à exporter, sinon des matières premières (agricoles, pétrolières, métallurgiques), dont elle dépossède ses propres générations futures pour un bénéfice quasi nul. L'inverse n'est pas vrai. Les investissements étrangers connaissent, en Afrique, un «retour sur investissement» record (40%), ce qui fait de la région «une manne féconde pour les prédateurs»¹⁴. Le return est d'autant plus mirifique que l'Afrique est le champion de la fuite des capitaux: les Nations Unies (Cnuced) ont estimé l'hémorragie à 400 milliards de dollars depuis les années 1970, soit le double de la dette globale de l'Afrique. Cela ne rend guère les APE appétissants, de ce côté-là.

C'est sans doute l'endroit pour ouvrir une parenthèse sur le Fonds européen de développement (FED) et son détournement à des fins – mettons – métaphysiques. Cette aide, qui pèse 22,6 milliards étalés sur cinq ans (2008-2013), sert pour partie à financer les militaires

10. Pour un exposé plus fouillé, on se reportera à «EPA ou PAS? – Introduction critique aux Accords de partenariat économique», Cahiers des alternatives, n°6, Gresea, novembre 2004.

11. L'expression est de David Sogge, Les mirages de l'aide internationale – Quand le calcul l'emporte sur la solidarité, Editions Enjeux Planète, 2003.

12. L'Union Africaine (UA) est une organisation d'États africains créée en 2002 et qui a remplacé l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

13. L'impact de la libéralisation commerciale sur les accords de partenariat économique, La Lettre du CEPIL, n°276, mars 2008.

14. Pour cette donnée et la suivante, voir L'Afrique au secours de l'Afrique, de Sanou MBaye (Editions de l'Atelier, 2009). Ancien haut fonctionnaire de la Banque africaine de développement, MBaye parle ici en expert.

affectés « au maintien de la paix » en Afrique. Pour grosse partie (un dixième), encore, à inculquer aux États africains un art de vivre politiquement correct en matière d'administration publique (gouvernance, dans le sabir eurocrate)¹⁵. Mais aussi, enfin, à financer (objectif de 2 milliards d'euros par an à partir de 2010) ce qu'on appelle pudiquement « l'aide au commerce » : la Belgique y consacrait environ 5 % (62 millions d'euros) de son budget de coopération au développement en 2006. Là, c'est l'autre grand leitmotiv de la vulgate néolibérale en matière de coopération au développement. L'aide publique d'État à l'État donne de piètres résultats? Qu'à cela ne tienne, on (État du Nord) financera alors les entreprises (du Nord) afin qu'elles sauvent, grâce à leur dynamisme managérial, ces piètres États (du Sud). Place, donc, à l'initiative privée – sur budget public. Au profit de qui? Voir l'encadré.

Terminons en deux lignes, enfin, par la question de fond. Les sphères d'influence. Les APE, on l'a vu, sont une manière de ligoter les anciennes colonies européennes. De ligoter et... de contrer les visées étrangères, car sur ce terrain, la concurrence est rude. Un chiffre éclaire tout. De 1960 à 2006, les exportations africaines vers l'Europe des 25 ont chuté de 66 à 40 %, tandis que celles vers la zone Alena¹⁶ des États-Unis ont presque triplé (de 9 à 24 %), et plus que triplé vers l'Asie (de 6 à 16 %)¹⁷. Mieux, la Chine ravit partout des marchés africains, y multiplie les accords économiques, sans poser de conditions (c'est plutôt bien perçu) et les assortit de bonus concrets en infrastructures routières, scolaires, sanitaires, culturelles et en transfert de technologies : quelque 10.000

scientifiques africains formés jusqu'ici¹⁸. En un mot comme en cent, qu'il s'agisse des élargissements de l'UE et de l'Otan, du parachutage de protectorats en Irak et en Afghanistan ou des six « zonings » APE tronçonnant les pays ACP, on reste dans la logique de Berlin (1885) et de Yalta (1945) : les puissants se partagent entre eux le monde. Le reste est littérature.

Erik Rydberg,

Groupe de recherche pour une Stratégie économique alternative (Gresea)



AID FOR (QUEL) TRADE ?

Reconnaitre aux entreprises un rôle moteur dans le développement de toute société, quelle qu'elle soit, et à ce titre les aider sur fonds publics, pourquoi non? Elles sont assurément mieux outillées pour créer des emplois que les ONG, par exemple. C'est – « aid for trade » (A4T), l'aide au commerce – le nouveau concept à la mode dans les milieux de la coopération institutionnelle. Il y a juste un hic. Quelles entreprises? Les multinationales, qui n'ont aucun besoin? Ou les PME, vecteurs potentiels d'une recomposition progressiste des blocs sociaux en phase avec le tissu économique local? L'Afrique de l'Ouest, c'est 14.000 entreprises, la plupart comptant moins de dix salariés. Le Cameroun, ce sont 2.500 PME qui donnent vie et consistance au paysage économique. Très bien. Mais les prêts « aid for trade » de la Belgique, c'est au minimum 300.000 euros: on vise donc, au bas mot, de très, très grosses « PME »... Au « Stop APE », il faut donc ajouter, émancipateur, un « Stop A4T »...

Erik Rydberg,

Groupe de recherche pour une Stratégie économique alternative (Gresea)

15. Voir *The Bumpy Road from Paris to Brussels – The European Commission Governance Incentive Tranche*, N. Molenaers et L. Nijs, IOB Discussion Paper 2008.08, Université d'Anvers. Lecture recommandée pour quiconque ignore encore avec quelle arrogance et quel mépris la Commission européenne traite ses « partenaires » du Sud.

16. L'Alena ou Accord de libre-échange nord-américain comprenant les États-Unis, le Canada et le Mexique.

17. Rapport annuel de la Cnuccd, 2008.

18. Les Echos, 9 février 2009.

LES APE EN 2008 : UN PASSAGE EN FORCE

Le 11 janvier 2008, plus d'un millier de manifestants d'origine africaine descendaient dans les rues de Bruxelles pour manifester contre les APE. La majorité était constituée de migrants sénégalais venus de Paris en autocar. Mais, plus surprenant encore, deux cents personnes firent le déplacement depuis Dakar aux frais du président Abdoulaye Wade qui, comme de nombreux leaders africains, se sentait furieux et frustré par le déroulement des événements fin 2007.

Lors de la signature de l'Accord de Cotonou entre les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) et les pays de l'Union européenne (UE), en 2000, les États s'étaient mis d'accord sur une période nécessaire pour mener les négociations commerciales à leur terme, qui ne devait pas excéder la date du 31 décembre 2007. Sur cette base, la Commission européenne avait également obtenu une dérogation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), afin de permettre aux pays ACP de conserver l'accès préférentiel de leurs exportations au marché européen pour la même période. À cette époque, l'UE et les ACP estimaient que cette période suffirait pour mener les négociations à leur terme et n'avaient donc pas demandé de dérogation de plus longue durée.

Pourtant, fin 2006, alors que les négociations n'en étaient qu'à leurs prémices, négociateurs et observateurs commencèrent à tirer la sonnette d'alarme, dénonçant l'impossibilité d'atteindre les objectifs à la date butoir. Une évaluation des négociations, telle que prévue par l'Accord de Cotonou, montrait clairement la faiblesse des capacités et mettait l'accent sur le manque de préparation et la difficile gestion des négociations du côté des pays ACP. Aussi, cette évaluation listait de nombreux sujets non résolus et/ou non encore abordés dans les négociations. Tirant ses propres conclusions, l'Afrique de l'Ouest réclama au moins deux années supplémentaires pour mener les négociations à leur terme.

Malgré ce constat, la Commission refusa catégoriquement de s'adresser à l'OMC pour demander une nouvelle dérogation. Bien au contraire, elle exigea des six régions ACP qu'elles renforcent leurs efforts pour honorer leurs engagements. Pour les encourager à négocier, elle accorda certaines concessions dans le domaine de la coopération et de l'aide au développement. En effet, après avoir résisté pendant près de quatre ans, la Commission admit finalement que les APE pouvaient contenir des dispositions sur la coopération. Elle accepta également de créer des fonds régionaux APE, et promit d'accorder des compensations aux pays ACP comme réponse aux pertes fiscales nettes que l'élimination des droits de douane pourrait entraîner. Toujours dans une dynamique de pression, la Commission sortit de ses tiroirs des projets de texte d'APE presque complets. Cette démarche unilatérale avait de quoi choquer les ACP,

plus encore que celles visant à accélérer les négociations.

En septembre 2007, commençant finalement à comprendre que la recherche d'autres options devenait nécessaire, la Commission donna l'impression de donner raison aux observateurs et à la campagne de la société civile UE-ACP « Stop APE », qui insistaient depuis longtemps déjà sur celles-ci. Toutefois, personne n'aurait pu prévoir la « solution » retenue par la Commission. En effet, au lieu d'élaborer des mécanismes non réciproques pour prolonger l'accès des produits ACP au marché européen ou de chercher à obtenir une extension de la dérogation de l'OMC, la Commission lança une démarche inattendue : puisque les régions n'étaient pas en mesure de conclure des accords, elle opta pour l'abandon de l'approche régionale préférant l'option bilatérale ou sous-régionale. Elle contacta dès lors divers pays individuellement, pour qu'ils acceptent de conclure des accords bilatéraux portant sur les marchandises, comme solution intérimaire. La démarche régionale était pourtant un principe largement accepté, et son « abandon » eut l'effet d'une bombe.

L'avantage pour la Commission était évidemment très clair : en concluant des accords intérimaires portant sur les marchandises, elle initiait des libéralisations réciproques avec certains pays ACP et contraignait les autres pays de la région à suivre la vague. De tels accords avaient l'avantage de préserver au maximum les moyens de pression de la Commission, tout en morcelant les dynamiques régionales. En choisissant cette option, la Commission a fait croire aux pays ACP qu'accepter de tels accords était l'unique moyen pour elle de leur garantir un accès préférentiel au marché européen. Cette stratégie n'était guère convaincante pour les pays les moins avancés (PMA), puisque ceux-ci jouissent du système préférentiel appelé « Tout sauf les armes » offert par l'UE à l'ensemble des PMA. Mais, fin 2007, 20 pays ACP, les plus dépendants des exportations vers l'UE, finirent, sous les pressions de la Commission, par accepter les accords intérimaires sur les marchandises.

Au même moment, les textes de ces accords, qui commençaient à circuler, furent suivis de près par les premières analyses. Il devint clair que conclus à la hâte, ils montraient de nombreuses lacunes. Dès le Sommet euro-africain du 7 décembre 2007, des listes sur les contentieux (sujets pour lesquels l'UE et les ACP n'avaient pas encore trouvé de terrain d'entente) circulèrent et le président de la Commission, José Manuel Barroso, se vit obligé de déclarer qu'il était prêt à recevoir des leaders africains de haut niveau pour discuter et réviser les contentieux (une promesse que la Commission a par la suite nié et qu'elle n'a jamais tenue). Le 10 décembre, le Conseil des ministres ACP renforçait l'appel à la révision des accords bilatéraux et dénonçait les pressions orchestrées par la Commission, tout en déplorant



l'éclatement des régions ACP et l'impact de telles politiques sur l'intégration régionale.

L'année 2008 laissait présager des relations UE-ACP tendues et au plus bas. Cette tendance fut renforcée par une position ferme du commissaire européen au Commerce, Peter Mandelson, qui refusait toute possibilité de réviser les accords bilatéraux ou intérimaires. De plus, pour la Commission, si les ACP n'étaient pas satisfaits par certaines dispositions, celles-ci ne pourraient être abordées que dans le cadre des négociations régionales devant aboutir à des APE régionaux complets et qui remplaceraient les accords intérimaires. Ainsi, la boucle serait bouclée : les PMA et les pays en développement (non PMA) pourraient se retrouver lors des négociations, qui se poursuivraient sur base des accords individuels, et les contentieux pourraient être amendés en même temps que la négociation d'APE complets. Dans le même temps, la Commission insistait sur la nécessité de confirmer et signer au plus vite ces accords intérimaires afin qu'ils puissent être envoyés et notifiés à l'OMC, assurant ainsi la continuité des exportations ACP.

Deux facteurs principaux contrecarrèrent ces plans. Pour confirmer et signer des accords au niveau européen, ils doivent être traduits dans toutes les langues officielles de l'Union, soit 23, et les services de traduction ne furent pas en mesure d'achever aussi

rapidement ce travail titanesque. D'autre part, les ACP réalisèrent qu'une fois les accords signés, il devenait difficile de revoir la question des contentieux. Résultat : à la fin de l'année 2008, seuls deux accords intérimaires recevaient une signature (la Côte d'Ivoire et le Cameroun). L'année 2008 aura ainsi été marquée par toute une série de blocages et de discussions prolongées sur les contentieux. Très peu d'avancées sur les autres aspects des négociations auront vu le jour.

Il faut cependant relever une note positive: le commissaire au Commerce, Peter Mandelson, en partie responsable de cette position intransigeante de la Commission ainsi que son bras droit, Peter Carl Falkenberg, Directeur à la Direction générale du Commerce, abandonnaient leurs fonctions. Cet événement laisse planer une lueur d'espoir pour les ACP à l'horizon 2009...

Marc Maes,

11.11.11 – Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging

Une version plus longue de cet article est disponible sur www.cncd.be



APE ET SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

LE POINT DE VUE D'UNE ORGANISATION PAYSANNE SÉNÉGALAISE

Nous pensons que ces Accords de partenariat économique (APE), ou autrement dit, ces accords de libre-échange, représentent un risque pour l'Afrique de l'Ouest. En partant du point de vue local, au niveau du développement des filières, nous avons un certain nombre d'arguments à mettre sur la table.

Le Sénégal est un pays qui importe l'essentiel de ses produits alimentaires: par exemple, le riz, la farine, et aussi beaucoup de produits horticoles. Il a donc développé une forte dépendance vis-à-vis de ces importations; c'est pourquoi nous avons subi de plein fouet la crise alimentaire, non seulement à cause de la rareté croissante de certains produits, mais aussi parce que ces produits étaient devenus inaccessibles aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. On a aussi assisté à une crise agricole liée à la baisse de la productivité des exploitations familiales, dominantes dans le secteur agricole sénégalais. Selon nous, les APE, tels qu'ils sont prévus, contribueraient très certainement à accroître cette dépendance. Compte tenu de la façon dont cette crise a été vécue, nous sommes convaincus qu'il faut développer une certaine autonomie sur la question alimentaire. Il ne s'agit pas de faire du protectionnisme, ce n'est pas le but. Mais sur certaines filières, nous constatons qu'au travers d'une approche «gestion de marché», on peut arriver à combiner les productions locales aux importations. Sur un produit tel que l'oignon, par exemple, on a vu que, grâce à une bonne organisation des producteurs et à la collaboration avec des services étatiques tels que l'Agence de régulation des marchés, on a réussi à obtenir que, du mois de mars au mois de juillet, les importations d'oignons ne soient pas autorisées.. Cette mesure a contribué à renforcer la production locale et à assurer aux producteurs un certain niveau de revenus et de marché, tout en assurant une bonne consommation sur toute la période concernée. Nous pensons que ce système devrait être généralisé sur l'ensemble des filières productives essentielles du Sénégal.

Papa Assane Diop,

FONGS – Fédération des ONG du Sénégal

<http://www.fongs.sn>



PHOTO : CC ALEXANDRE BARON 2006

LA RÉVISION DE L'ACCORD DE COTONOU, POUR LE MEILLEUR OU POUR LE PIRE ?

La deuxième révision de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) aura lieu en 2010. Ce processus, qui aura des conséquences à long terme sur la coopération entre l'UE et les pays ACP et sur l'utilisation de l'enveloppe la plus importante de l'aide européenne, le Fonds européen de développement (FED), se négocie entre fonctionnaires et représentants des États signataires des deux parties, loin du débat public.

LE PROCESSUS DE RÉVISION

Selon les termes de l'accord, celui-ci doit être révisé tous les cinq ans et le Conseil conjoint UE-ACP est le principal acteur de cette révision. Il n'est pas prévu d'évaluer ou de tirer les leçons de la mise en œuvre de l'APC pendant les 5 années précédentes avant d'entamer le processus. L'exercice s'apparente donc plus à une mise à jour politique de l'accord qu'à une révision visant à l'amélioration de sa mise en œuvre.

La Commission européenne, d'une part, en concertation avec les États membres de l'UE, et le groupe ACP, d'autre part, doivent préparer leur mandat de négociation avant la fin du mois d'avril 2009 afin que le nouvel accord soit signé pour juin 2010.

Pour entrer en vigueur, l'accord révisé doit être ratifié par les parlements nationaux des États membres de l'UE et des États ACP. Lors de la première révision de l'accord en 2005, le processus de ratification s'est éternisé, si bien que le nouvel accord et le 10^e FED (2008-2013) ne sont devenus opérationnels qu'en juillet 2008.

Les délais dans la ratification de l'accord viennent en général du côté européen et la Belgique, avec ses multiples parlements, a souvent été pointée du doigt. Dernièrement cependant, certains pays ACP se sont montrés réticents à signer, ce qui témoigne d'une baisse de confiance, sans doute due aux négociations commerciales. Le gouvernement du Soudan a même refusé de ratifier le nouvel accord à cause d'une clause concernant la Cour pénale internationale. En conséquence, les programmes financés par le 10^e FED bénéficiant notamment à la réhabilitation du sud du Soudan sont suspendus.

Compte tenu des principes fondamentaux de partenariat, de participation et d'appropriation de Cotonou, on est en droit d'attendre des institutions européennes et des gouvernements ACP plus de transparence et d'ouverture dans les processus de dialogue politique. Or, actuellement, ni le Parlement européen, ni les parlements nationaux ou l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE ne sont informés ou impliqués dans les débats sur la révision, et les acteurs de la société civile n'ont guère de possibilités de s'engager dans le processus.

DES OBJECTIFS ESSENTIELLEMENT POLITIQUES

Jusqu'à présent, il semble que les institutions européennes veuillent focaliser la révision sur des questions liées à la sécurité ainsi qu'à la migration et au commerce et attachent peu d'importance à d'autres questions essentielles, telles que la sécurité alimentaire, les politiques agricoles et de pêche, l'accès aux ressources naturelles et aux matières premières, l'évasion fiscale et la crise financière. Autant de thèmes liés à la cohérence des politiques européennes envers les pays ACP qui conditionnent fortement la capacité de ces pays à mettre en place des politiques de développement durables et efficaces. De plus, ces thèmes font actuellement l'objet de débats internationaux dans lesquels la voix des pays ACP est trop peu entendue. Il faut espérer que les négociateurs ACP veilleront à les voir figurer à l'agenda de la révision de l'accord.

Plutôt que d'allonger une liste déjà chargée d'engagements en matière de sécurité (y compris la lutte contre le terrorisme ou les armes de destruction massive) dont d'ailleurs personne ne vérifie la mise en œuvre, la révision ne devrait-elle pas s'attaquer aux contradictions, failles et difficultés de mise en œuvre de Cotonou ?

Parmi celles-ci, citons la lourdeur et la lenteur des procédures administratives, le manque de transparence et la concentration des prises de décisions, les conditions imposées et pressions exercées par les négociateurs européens dans le cadre des accords commerciaux et de la programmation de l'aide, le manque d'ouverture des États ACP et de volonté des délégations de la Commission européenne envers la société civile, la tendance à concentrer la coopération sur les infrastructures, les secteurs orientés vers l'exportation et l'appui budgétaire, etc.

En matière de mise en œuvre, l'UE souhaite mettre en avant le thème de l'efficacité de l'aide, cher aux donateurs. La Commission met l'accent sur ses efforts en matière d'appui budgétaire et de division du travail entre donateurs mais elle a tendance à prêter peu d'attention à des thèmes essentiels comme l'appropriation démocratique ou la responsabilité mutuelle, qui reflètent bien mieux l'esprit de l'accord de partenariat.

INTERFÉRENCES ENTRE L'ACCORD DE COTONOU ET LA STRATÉGIE AFRIQUE-UE

La signature de la stratégie conjointe Afrique-UE en décembre 2007 à Lisbonne par les chefs d'États de l'Union africaine (UA) et de l'UE est probablement l'événement politique qui aura le plus d'influence sur la deuxième révision de l'Accord de Cotonou.

Par bien des aspects, la mise en œuvre de la stratégie conjointe est

loin d'être un succès, néanmoins celle-ci influence déjà fortement le dialogue ACP-UE et la programmation du FED.

En particulier, avec la révision de Cotonou, l'UE envisage de renforcer le rôle de l'UA en tant qu'interlocuteur et acteur politique et de permettre l'utilisation des fonds du FED pour la mise en œuvre de la stratégie conjointe Afrique-UE y compris au bénéfice des pays non-ACP de l'Afrique du Nord (membres de l'UA). Par ailleurs, l'idée est également de renforcer les dialogues régionaux (UE-Caraïbes, UE-Pacifique) et sous-régionaux notamment avec les groupements économiques avec lesquels l'UE souhaite signer des accords commerciaux. Dans ce cadre, le groupe ACP risque de vite devenir un interlocuteur obsolète et sans poids décisionnel. Pour suivre cet objectif, l'UE a l'intention d'aligner le contenu de Cotonou avec les priorités et objectifs politiques de la stratégie UE-Afrique allongeant ainsi la liste des thèmes politiques sur lesquels les États ACP s'engagent à coopérer avec l'UE et qui tôt ou tard se refléteront dans la mise en œuvre du FED (lutte contre le crime organisé, sécurité des frontières, contrôle de la migration, etc.). Une telle approche entérine aussi l'utilisation des fonds du FED pour des activités non éligibles aux critères de l'aide publique au développement (APD), telles que les missions militaires de maintien de la paix de l'UA financées depuis 2003 par le FED à travers la Facilité de soutien à la paix en Afrique.

ET LE COMMERCE DANS TOUT ÇA ?

Un autre objectif déclaré de l'UE pour la révision est le remplacement des articles portant sur le commerce par des références aux rares Accords de partenariat économique (APE) déjà signés. À l'heure actuelle, la majorité des pays ACP n'ont pas encore initié ou signé d'APE, qu'il soit intérimaire ou définitif. Il se peut fort bien que

certains pays ou groupements régionaux décident de ne pas signer de tels accords pour le moment. Les relations commerciales avec ces pays resteront donc régies par les dispositions prévues dans le cadre de Cotonou.

La suppression des articles existants, proposée par la Commission, aurait pour effet de supprimer quelques principes fondamentaux qui reconnaissent la nécessité d'un traitement spécial et différencié pour les pays ACP, procurent une base légale à la participation de la société civile dans l'établissement des politiques économiques et commerciales et qui affirment que les APE doivent se construire sur base des initiatives régionales préexistantes.

Pour ces raisons, le processus de révision du volet économique et commercial de l'Accord de Cotonou devrait suivre son propre rythme indépendamment de la révision quinquennale, comme cela est par ailleurs prévu dans l'accord lui-même.

Karine Sohet,
APRODEV



PHOTO : CC MARK SURMAN 2006

APERÇU DES MOBILISATIONS AU SUD...

Interview de M. Mamadou Diouf, coordinateur du Forum social sénégalais et du Comité national des acteurs de la société civile pour le suivi des Accords de partenariat économique (APE).

Tout au long de l'année 2008, on a assisté à d'importants mouvements de mobilisation de la société civile du Sud contre les Accords de partenariat économique (APE). Quels étaient les acteurs principaux de ces mouvements ?

Au cours de 2008, en effet, on a assisté, en Afrique de l'Ouest notamment, à la multiplication de temps forts de mobilisation et d'opposition de la société civile à la signature des APE tels qu'ils étaient proposés par l'Union européenne (UE). Les acteurs de ce mouvement se sont généralement regroupés autour des ONG. Au Sénégal, il s'agissait du Congad¹⁹, la coupole des ONG sénégalaises. Il a rassemblé aussi d'autres mouvements sociaux importants tels que les organisations de producteurs, comme le CNCR²⁰ mais aussi les centrales syndicales, les mouvements de jeunes et de femmes et même, dans une certaine mesure, le patronat qui, sentant ses intérêts menacés et mis en concurrence avec ceux des entreprises du Nord, s'est lui aussi mobilisé.

Quels ont été les moments forts de mobilisation populaire ?

Au Sénégal, il y a eu par exemple la grande marche de Dakar en septembre 2008; un autre moment-clé a eu lieu à Kaolack (des organisations belges, comme le CNCR-11.11.11, y étaient d'ailleurs présentes). À Thiès, s'est également tenu un grand rassemblement « d'avertissement », à la veille des négociations avec l'UE auxquelles le Premier ministre devait prendre part, rassemblement qui a réuni des centaines de producteurs agricoles pendant toute une journée.

Comment s'est structuré ce plaidoyer de la société civile contre les APE ?

Tout au long du processus, les représentants des mouvements impliqués ont tenu régulièrement des réunions de concertation et d'analyse avec certains experts afin de cerner, à chaque étape des concertations, les différents enjeux, les défis et les pièges à éviter. Ceci nous permettait à chaque occasion de pouvoir élaborer un mémorandum ou une déclaration qui reflétait notre point de vue sur ce qui était en train de se passer et réaffirmait fermement notre position, à savoir que nous n'étions pas prêts à signer ces accords tels que l'UE tentait de nous les imposer. Grosso modo, nous avons couplé les grands moments de rassemblement populaire avec les réunions des plates-formes nationales qui étaient chargées de conduire les négociations. Mais la dynamique s'est également implantée au niveau sous-régional, avec le soutien extérieur d'ONG internationales comme Oxfam International ou Enda. Ainsi, au mois de septembre, à Kedougou, ville située à 700 km de Dakar, entre le Sénégal et le Mali, dans une

zone de production agricole, on a organisé une grande mobilisation sous-régionale avec les forums sociaux gambien, guinéen, sénégalais, malien, ainsi que des organisations de producteurs et des ONG. À chaque réunion au sommet, qu'il s'agisse des chefs d'État, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao)²¹ ou de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa)²², voire de l'Union africaine, aux Assemblées parlementaires paritaires UE-ACP, nous envoyions des représentants mandatés pour relayer les points de vue issus des concertations de la société civile et des mobilisations populaires.

Ces concertations au niveau régional ont débouché sur des rencontres citoyennes avec les parlementaires de nos différents États. Ce fut le cas au Sénégal, mais aussi au Mali, au Bénin, en Guinée Bissau, en Guinée Conakry. En même temps, le groupe Cotonou Belgique et le Monitoring Group Cotonou au sein de la coordination européenne des ONG (Concord), ainsi que les différentes organisations qui les composent constituaient une interface de communication qui permettait de partager les informations sur ce qui se faisait, ce qui se préparait et de relayer nos positions tant à l'intérieur du réseau que vers les décideurs européens.

En quoi la société civile peut-elle se montrer satisfaite par rapport à ces mobilisations ?

Je pense qu'on peut affirmer que ces mobilisations ont, sans aucun doute, contribué à amener des pays comme le Sénégal à ne pas signer l'APE au 31 décembre 2008 ce qui a fait tache d'huile en Afrique de l'Ouest: de nombreux gouvernements ont refusé de signer à la date prévue et ce, malgré les menaces et chantages sur l'aide publique au développement, notamment le Fonds européen de développement. Finalement, fin 2008, les ministres ont convoqué une réunion à Nouakchott, en Mauritanie, afin de formaliser officiellement le constat de la non signature des accords et de signifier à l'UE qu'il fallait reconsidérer la négociation, élaborer une nouvelle feuille de route, lui donner un nouveau contenu et revoir les arguments de chaque camp. Nous espérons que l'UE revienne aussi sur certaines positions, eu égard à la crise alimentaire mais aussi aux impacts de la crise financière, crises qui se sont cumulées pour secouer l'Afrique au cours de ces derniers mois et qui ne sont vraisemblablement pas près de se terminer de si tôt...

*Propos recueillis par Pascale Bodinaux,
Solidarité socialiste*

19. Conseil des ONG d'Appui au Développement - www.congad.sn

20. Conseil national de concertation et de coopération des ruraux. Le CNCR regroupe des organisations professionnelles agricoles.

21. Organisation économique créée par le traité de Lagos du 28 mai 1975, la C.E.D.E.A.O. regroupe quinze États de l'Ouest africain.

22. Organisation sous-régionale créée en 1994, composée de 8 États de l'Afrique de l'Ouest et qui a comme mission la réalisation de l'intégration économique des États membres.

... ET AU NORD

Interview de Jean-Jacques Grodent, responsable de l'information à SOS Faim - Agir avec le Sud, directeur du magazine Défis Sud.

Quelles sont, selon vous, les principales revendications et les principales mobilisations de la société civile au niveau européen autour de cet Accord ?

À l'heure actuelle, il y a très peu de mobilisations sur l'Accord de Cotonou sinon un suivi beaucoup plus technique mené sur sa mise en œuvre. Différentes mobilisations se sont lancées une fois l'Accord de Cotonou signé. De grands réseaux se sont mobilisés et ont tenté de décrypter et diffuser leurs analyses. Et sur le plan belge, s'est créé le Groupe Cotonou à l'initiative duquel se retrouvaient le CNCN-11.11.11, SOS Faim, Oxfam Solidarité, et le Gresea, en partenariat avec diverses associations africaines et haïtienne. Le premier objectif du réseau était de diffuser de l'information au Sud en français sur la mise en œuvre de l'Accord et sur les négociations commerciales. Il s'agissait aussi d'un travail de sensibilisation et de plaidoyer vers nos autorités. Portées par certaines organisations, des mobilisations spécifiques sont nées sur les questions commerciales. En 2004, par exemple, SOS Faim a lancé des campagnes visant à dénoncer l'impact des politiques de libéralisation commerciale sur les exportations de poulet congelé et, en 2007, Oxfam Solidarité, sur le lait. Et puis, le CNCN-11.11.11 a mené des campagnes plus globales autour du thème de la souveraineté alimentaire, de la libéralisation commerciale et des Accords de partenariat économique (APE). Ensemble plus de 100 000 pétitions ont été collectées. Il faut associer à tout cela 11.11.11 - Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging qui a mobilisé une importante capacité d'analyse et de lobbying.

Quelle est l'implication de la société civile auprès des politiques et des parlementaires ?

Le dossier APE est l'une des campagnes qui a très clairement positionné la société civile en tant qu'éclairer des enjeux pour les responsables politiques (y compris les parlements) et la société civile du Sud. Elle a aussi joué un rôle de relais des analyses de la société civile du Sud et a permis de maintenir ces négociations à l'agenda politique. Dans divers pays européens, un intense plaidoyer s'est ainsi développé pour influencer les positions du Conseil européen. Le groupe Cotonou Belgique est à l'initiative de plusieurs résolutions parlementaires et de diverses interventions auprès des cabinets concernés. Si cela n'a pas permis d'arrêter les APE, ces démarches ont eu une certaine influence sur les appels du Conseil à plus de flexibilité dans les négociations.

Mais en terme d'efficacité, on est toujours dans une conjoncture où les dogmes liés au commerce sont extrêmement enracinés. Un peu

remis en cause, mais pas encore fondamentalement. Les APE sont passés au vote en plénière du Parlement européen en mars 2009, et il y a eu un débat. Ce qui n'était pas du tout le cas avant !

Fin 2008, les ONG belges et françaises ont invité une douzaine de partenaires ACP francophones pour établir divers contacts avec les institutions européennes et nationales. Les compétences des partenaires ont impressionné leurs interlocuteurs et certainement enrichi leurs réflexions.

Au niveau de l'Assemblée parlementaire paritaire [voir page 20], on peut noter une évolution car les parlementaires européens sont sensibilisés depuis 5 ans. Mais ce n'est pas le cas des parlementaires ACP qui connaissent un turn-over important. La continuité dans le plaidoyer est donc difficile. Mais du côté européen, les organisations de la société civile sont reconnues comme intervenants et certaines de leurs activités sont reprises à l'agenda officiel.

Concernant la révision de l'Accord de Cotonou [voir article en page 16] prévue en 2010, la société civile a-t-elle un programme d'action en cours de préparation visant à influencer les futures discussions ?

Je pense que la société civile n'a encore rien prévu de précis. Elle a noté effectivement qu'en 2010 il y avait cette révision mais il n'y a pas encore d'agenda de mobilisation. Les campagnes impliquent une technicité importante et l'Accord comporte de nombreux volets, ce qui explique les difficultés d'autant que les partenaires du Sud ont d'immenses craintes de voir leurs moyens réduits notamment à cause de la crise financière. Ils ne savent pas très bien à quelle sauce ils vont être mangés. Pour avancer, Concord, la Confédération européenne des ONG, a préparé un document de réflexion sur la révision de l'Accord et elle compte bien l'utiliser dès ce mois de mai 2009 pour sensibiliser les sociétés civiles et les négociateurs des deux bords.

*Propos recueillis par Nathalia Dukhan,
CNCN-11.11.11*





L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ET LE RÔLE DES PARLEMENTS

L'**assemblée parlementaire paritaire (APP)** est un organe créé par l'article 17 de l'Accord de Cotonou. Son rôle est purement consultatif. Comme son nom l'indique, elle est composée en nombre égal de parlementaires européens et de parlementaires ACP. Elle se réunit deux fois par an en plénières, durant 4 jours : l'une se tient en Europe, l'autre dans une région ACP. Malgré ses limites, l'APP est une institution précieuse car reconnue, dotée de moyens et d'un certain poids politique, quoique relatif.

Le contrôle des politiques promues par l'Accord de Cotonou et notamment de l'utilisation du Fonds européen de développement (FED) devrait être beaucoup mieux assuré par les parlements concernés. La Commission, qui insiste beaucoup sur la gouvernance démocratique, ne peut l'ignorer. Pourtant, l'influence de l'APP reste marginale. Ses appels et recommandations sont peu écoutés. En cause notamment, la faible préparation de certains parlementaires, surtout ACP : choisis au dernier moment sur des bases partisans ou d'intérêt personnel, et parfois peu motivés, certains membres de l'APP ne donnent guère une image dynamique de l'institution, même si ces dernières années, celle-ci semble sortir progressivement d'une certaine routine. Plus inquiétant est le faible suivi des résolutions : qu'en font les parlements ACP ? Sont-elles prises en considération par le Conseil des ministres UE-ACP à qui elles sont destinées au premier chef ? Et, au-delà, par les institutions européennes, qui gardent la haute main sur les choix fondamentaux ? Les réponses de la Commission européenne, interpellée lors de chaque session, tiennent souvent plus de l'autojustification que d'un réel débat pouvant influencer concrètement ses décisions.

Il n'est dès lors pas étonnant d'entendre des voix de plus en plus nombreuses s'élever pour remettre l'existence de l'APP en question : celle-ci serait un outil de contrôle démocratique coûteux et peu efficace. Ce questionnement semble croître avec l'apparition d'autres lieux de concertation entre parlementaires, peu à peu installés dans le cadre des APE et de la Stratégie UE-Afrique.

Les organisations issues de la société civile tant européenne qu'ACP ne sont pas de cet avis. Certes, il faut dynamiser l'APP en augmentant son espace politique tout en maîtrisant ses dépenses. Mais elle reste un instrument irremplaçable de rencontre entre parlementaires et de suivi démocratique qu'il serait dramatique de marginaliser, voire d'éliminer. Il serait au contraire bien plus intéressant de renforcer les liens existant entre cette assemblée et les parlements tant ACP qu'européens. Il faudrait en outre accroître la collaboration active entre parlementaires et société civile pour lutter plus efficacement contre le déficit de contrôle démocratique que connaît l'Accord de Cotonou : préparer ensemble les APP plénières et en assurer le suivi dans le respect du rôle de chacun est une voie à creuser. Dès à présent, lors de ces assemblées, un nombre croissant d'organisations de la société civile organisent des ateliers et des rencontres qui mobilisent de plus en plus de participants. L'APP a d'ailleurs demandé à ses vice-présidents de mieux organiser ses relations avec la société civile. Il est à souhaiter que la dynamique ainsi enclenchée se développe au bénéfice d'une institution qui reste un lieu prometteur de débats et de contrôle démocratiques.

Gérard Karlshausen,

Chargé des politiques européennes au CNCD-11.11.11

COTONOU, FIN DE PARCOURS ?

Faut-il préserver l'Accord de Cotonou ? À lire les articles qui précèdent, la question n'est pas dénuée de sens. Les espoirs nés en 2000 tardent en effet à se concrétiser. Au contraire, une rapide évaluation des neuf années qui viennent de s'écouler et les craintes qu'éveillent les révisions prévues en 2010 (celle de l'accord lui-même et celle des programmes du FED) ne laissent rien présager de bon pour qui misait sur la construction d'un solide partenariat entre l'Europe et les ACP, un partenariat mis au service d'un développement durable construit avec et pour les populations de pays dont la plupart comptent parmi les plus pauvres de la planète.

En cause – on ne le répètera jamais assez – le « tout au commerce » qui tient lieu de dogme européen, autour duquel l'Union cherche à organiser l'ensemble des composantes de l'accord. Entendons-nous bien : le commerce, éventuellement soutenu par certaines mesures sélectives de libéralisation, peut être un levier du développement. Mais pas le seul. Et pas nécessairement le premier. Il ne peut en outre se développer sans un réel contrôle des États ACP embarqués de gré ou de force dans la mise en place d'Accords de partenariat économique (APE) dont bien des observateurs craignent les conséquences économiques, sociales et environnementales. Ce qui est grave, c'est que l'Europe est passée d'une volonté de promouvoir les initiatives de développement des ACP à un marchandage commercial où la coopération et le dialogue politique servent avant tout de bâton pour imposer des politiques de libéralisation et de carotte pour en réparer les dégâts.

Parallèlement, l'Europe cherche à utiliser Cotonou pour impliquer les ACP dans ses politiques de sécurité et de contrôle des migrations. Certains y voient la mise en place de mécanismes que rendra indispensable une déstabilisation politique et sociale progressive des pays concernés : les difficultés qui naîtront des APE ne risquent-elles en effet pas d'accroître les courants migratoires et les tentations terroristes ?

L'évolution de Cotonou s'inscrit ainsi dans les priorités dont l'Europe habille ses relations extérieures avec le monde entier afin de promouvoir à la fois les intérêts de ses grands opérateurs économiques et sa place sur l'échiquier stratégique mondial. Face à la Chine, aux États-Unis, au Japon... et dans les grandes enceintes comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les attentes des populations ACP ne font pas le poids.

VALEURS ET INSTITUTIONS EN DÉCLIN

Cette évolution se traduit dès lors par un affaiblissement constant des valeurs que l'Accord de Cotonou se proposait de concrétiser : un dialogue UE-ACP sur pied d'égalité, une participation active de la société civile, la construction d'un développement porté par les États

concernés et balisés par la promotion de tous les droits humains... Pire, l'existence même de l'accord semble remise en question : à la volonté de bâtir une vaste association entre les deux blocs se substitue la priorité de tisser un réseau d'accords commerciaux qui comportent, à leur tour, divers espaces de coopération et de dialogue. Ceux-ci se posent de facto en concurrents des institutions établies par l'accord global et qui constituaient jusqu'ici l'architecture du partenariat UE-ACP.

Les négociations APE, tout comme les priorités données au Fonds européen de développement (FED) montrent malheureusement que Cotonou reste avant tout l'expression d'une volonté unilatérale européenne d'imposer à coups de cadeaux et de menaces les politiques décidées à Bruxelles. Certes, le groupe ACP, par son hétérogénéité, ses contradictions et parfois son absence de dynamisme, est peu à même de contrer cette tendance. Il faut pourtant constater qu'au cours des dernières années, marquées par de multiples tensions causées notamment par les négociations commerciales et qui ont entamé sérieusement le capital de sympathie dont disposait l'UE, les ACP ont redressé progressivement la tête. D'où peut-être le désintérêt croissant que l'Europe semble manifester à leur égard. Il faut dire que durant la même période, elle a aussi intégré dix nouveaux membres peu enthousiastes face à des pays avec lesquels ils n'ont aucune histoire commune et pour qui les valeurs véhiculées par Cotonou ne vont pas nécessairement de soi.

La promotion sans concessions des APE, alliée à la construction de partenariats entre l'UE et, d'une part, l'Afrique, d'autre part, l'Amérique latine et les Caraïbes, processus nantis d'espaces de dialogue et d'institutions qui concurrencent les dynamiques voulues par Cotonou, dépècent d'une certaine façon le groupe ACP. De là à envisager sa disparition et l'évaporation de l'Accord de Cotonou d'ici son terme en 2020, il n'y a qu'un pas.

On n'en est certes pas (encore) là. Mais ces craintes nous ramènent à la question de départ : faut-il préserver à tout prix une dynamique qui se fourvoie à ce point ? De nombreux acteurs concernés, notamment au sein de la société civile, continuent de soutenir Cotonou, malgré ses imperfections, malgré ses évolutions. Pourquoi ? Parce que les principes enchâssés dans l'accord (partenariat, participation des acteurs non étatiques, appropriation des politiques de développement...) sont éminemment estimables. Abandonner Cotonou comporte le danger de « jeter le bébé avec l'eau du bain » au profit de nouvelles et incertaines dynamiques qui, on l'a vu, risquent de traduire encore plus les intérêts dominants en Europe. En outre, malgré ses défauts, le groupe ACP a montré en certaines occasions qu'il pouvait former un acteur collectif susceptible de peser au niveau mondial face aux politiques catastrophiques des institutions internationales qui ont conduit aux crises que nous connaissons.

Les institutions comme l'Assemblée parlementaire paritaire ou le Conseil des ministres UE-ACP sont assurément perfectibles mais constituent de précieux outils de dialogue qu'il faudrait renforcer plutôt que marginaliser.

À NOUS DE JOUER

Les efforts menés par les ONG du Nord comme du Sud en soutien aux initiatives des peuples ACP risquent de souffrir de plus en plus si les tendances actuelles soumises aux intérêts commerciaux et stratégiques qui dominent les politiques européennes se développent et mènent au démantèlement de Cotonou. Au côté de l'indispensable solidarité concrète que doivent développer organisations européennes et ACP, le combat commun pour défendre la dynamique de Cotonou et ramener l'Accord à ses principes fondamentaux devient une urgence. Comme le préconise la déclaration finale des Assises de la coopération organisées en mars dernier par le CNCD-11.11.11 à Bruxelles : « Les ONG et les autres acteurs de la coopération indirecte [doivent] soutenir leurs partenaires du Sud dans l'analyse des politiques mises en œuvre dans leur pays et, si nécessaire, les appuyer dans leur rôle de contre-pouvoir lorsque les politiques gouvernementales s'inscrivent en porte-à-faux avec le droit au développement et accentuent les disparités économiques, sociales et de genre. »

Mais en tant que citoyennes et citoyens européens, notre devoir n'est-il pas de contrôler les politiques promues par les institutions européennes et, dans le cas présent, d'œuvrer à la construction de relations plus respectueuses des pays et des populations ACP ? L'Accord de Cotonou offre une panoplie de principes et de moyens qu'il nous faut remettre au centre du débat.

La révision de l'accord débute en ce mois de mai. Elle culminera en 2010. Dès à présent, elle ouvre une fenêtre que parlements et sociétés civiles, tant en Europe (l'Accord nouveau devra par exemple être ratifié par les parlements de chaque pays) qu'en région ACP, devraient utiliser pour jeter un regard approfondi tant sur les années passées que sur les orientations que la Commission européenne entend imprimer à une nouvelle décennie de relations UE-ACP. L'avenir de Cotonou est aussi entre nos mains...

Gérard Karlshausen,

Chargé des politiques européennes au CNCD-11.11.11



PHOTO : CC ALEXANDRE SERON, BE 20087

GLOSSAIRE

Accord de partenariat de Cotonou : partenariat entre l'Union européenne et 77 pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Signé en 2000, l'accord est entré en vigueur en 2002, il règle un ensemble de mécanismes de coopération, de dialogue politique et d'échanges commerciaux entre ces deux groupes de pays. Il est signé pour une période de 20 ans, révisé tous les cinq ans.

Accords de partenariat économique (APE) : accords commerciaux négociés dans le cadre de l'Accord de Cotonou entre 6 régions du Groupe ACP et l'UE qui visent à refondre les règles commerciales en cours (à savoir les systèmes de préférences généralisées) pour instaurer à l'échéance 2020, un accord de libre-échange entre l'UE et 6 régions ACP.

ACP - Afrique, Caraïbes et Pacifique : pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Plus généralement connu sous le nom « Groupe ACP », il réunit 77 pays avec lesquels l'UE a développé des relations historiques.

Appui budgétaire : transfert de ressources financières d'un bailleur extérieur vers le Trésor public d'un pays partenaire.

Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP : institution créée en vue de rassembler les parlementaires ACP et les parlementaires européens autour des problématiques liées à l'Accord de Cotonou et aux relations UE-ACP.

Déclaration de Paris : déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en 2005 par tous les donateurs de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), et qui comprend une série d'indicateurs et de cibles pour améliorer l'efficacité de l'aide.

Fonds européen de développement (FED) : instrument financier créé en 1963 par l'UE et destiné à financer des projets/programmes au bénéfice des pays ACP.

Pays les moins avancés (PMA) : les 50 pays les plus pauvres selon les Nations-Unies.

Objectifs du Millénaire pour le Développement (ODM) : Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) sont huit objectifs que les États membres de l'ONU ont convenus d'atteindre d'ici à 2015. La déclaration fut signée en septembre 2000. Les objectifs sont : 1. réduire l'extrême pauvreté et la faim ; 2. assurer l'éducation primaire pour tous ; 3. promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes ; 4. réduire la mortalité infantile ; 5. améliorer la santé maternelle ; 6. combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; 7. assurer un environnement durable ; 8. mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Organisation mondiale du commerce (OMC) : créée le 1^{er} janvier 1995 en remplacement de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.), son rôle est d'assurer qu'aucun de ses membres ne se livre à un quelconque protectionnisme, c'est-à-dire qu'aucun Etat signataire du texte final de Marrakech (signé en avril 1994) ne place de barrières à l'ouverture de ses marchés (elle est ainsi munie d'un Organe des règlements des différends jugeant les éventuelles violations du texte de Marrakech). Ce type d'Organisation a donc évidemment comme conséquence d'exacerber la libéralisation mondiale des échanges commerciaux, la généralisation de la division mondiale du travail et les stratégies mondialisées au sein des firmes multinationales, puisque son rôle est précisément de s'assurer qu'aucune décision étatique ne puisse entraver la bonne marche du commerce international.

Système généralisé de préférences (SGP) : possibilité pour les pays développés de favoriser les exportations de certains produits industriels des pays en développement (PED), sans devoir appliquer la clause de la nation la plus favorisée aux autres pays (un pays qui accorde un avantage commercial à un autre pays doit l'étendre immédiatement aux autres pays signataires d'un accord).

Tout sauf les armes (TSA) : accord qui autorise, sans quota et sans taxe, l'accès au marché européen, de « tous » les produits susceptibles d'être exportés par les PMA, à l'exception des armes et des munitions.

Uruguay Round : dernier et plus important cycle de négociations commerciales ayant eu lieu dans le cadre du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) entre 1986 et 1994, qui donna naissance à l'OMC en 1995.



PHOTO : CC ALEXANDRE SERON, BE 2007

Le Groupe Cotonou Belgique réunit les deux grandes coupoles belges (le CNCD-11.11.11 qui le coordonne et 11.11.11 Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging) ainsi que diverses organisations mobilisées autour de l'Accord de Cotonou comme SOS Faim, Solidarité socialiste, le GRESEA, Oxfam solidarité, Entraide et fraternité, FERAD, etc. Le groupe travaille en étroite collaboration avec des partenaires dans une douzaine de pays ACP. Il a pour principaux objectifs de développer des activités de plaidoyer et de sensibilisation sur les défis de l'Accord. Il publie un petit trimestriel distribué par voie électronique et disponible sur simple demande.

www.cncd.be/groupecotonou

Le Groupe Cotonou de Concord est un des groupes de travail de la Confédération européenne des ONG. Il développe plus particulièrement des activités de plaidoyer vis-à-vis des institutions européennes et des institutions mixtes UE-ACP. Il est composé de représentants de diverses plate-formes nationales, dont la Belgique, et de divers réseaux spécialisés.

www.concordeurope.org

La Campagne STOP APE réunit des organisations européennes et ACP autour d'analyses et d'actions questionnant les Accords de partenariat économique (APE). Elle organise chaque année en septembre une journée Stop APE dans diverses capitales et de multiples activités de plaidoyer lors des sessions de négociations de ces accords.

Renseignements: gerard.karlshausen@cncd.be