

Briefing du Groupe de Travail Cotonou de Concord

La deuxième révision de l'Accord de Cotonou

Les représentants des Etats membres de l'UE et des 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avaient déjà révisé l'Accord de Cotonou une première fois en 2005. Les négociations de la seconde révision de l'Accord se sont achevées le 19 mars 2010 et le texte révisé a été signé formellement à Ouagadougou, les 22 et 23 juin 2010. Les Etats membres de l'UE ont déjà ratifié l'accord révisé. Celui-ci devrait être ratifié par les pays ACP sans problème à l'exception du Soudan et de la Guinée Equatoriale qui ne prévoient pas de le faire en raison d'un amendement introduit par la Cour Pénale Internationale.

Cependant, aucun accord n'a été trouvé concernant le thème de la migration. L'UE et les pays ACP se sont accordés par une déclaration conjointe à continuer le dialogue sur la question et à dresser un compte rendu lors du conseil conjoint ACP-UE en juin 2011.

La révision ne visait pas à apporter des changements fondamentaux au texte, mais plutôt à le mettre à jour par rapport aux développements politiques et institutionnels récents, tels que l'agenda de l'Efficacité de l'Aide, le Consensus européen sur le développement et la Stratégie UE-Afrique. Cependant, un nombre de changements au niveau des réformes institutionnelles, de la cohérence des politiques pour le développement, du changement climatique, le commerce et de la migration méritent d'être soulignés.

Le groupe Cotonou de Concord est sérieusement préoccupé par le manque de transparence de la seconde révision de l'Accord de Cotonou. Une transparence accrue aurait permis une meilleure participation dans le processus de révision du parlement européen, de l'APP, des parlements ACP et de la société civile dans les pays ACP et l'UE. Ceci aurait permis non seulement d'augmenter la légitimité et la participation démocratique, mais également le contrôle démocratique du gouvernement par les citoyens.

Un renforcement des institutions conjointes et du rôle des parlements nationaux

Le texte révisé comprend un nombre de changements positifs vers le renforcement des institutions conjointes ACP-UE et un rôle accru des parlements nationaux.

Article 14 stipule que les institutions conjointes et les institutions sous les Accords de Partenariat Economique vont tenter d'assurer la cohérence et la complémentarité ainsi qu'un flux d'information efficace et réciproque. Des réunions au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement ont également été prévues. L'Assemblée Parlementaire Paritaire a également fait l'objet d'un renforcement de ses prérogatives. Article 17 détaille le rôle de l'APP dans les discussions en matière de partenariat UE-ACP, tel que les Accords de Partenariat Economique et les documents de stratégie pays et régionaux, qui seront transmis à l'APP par la Commission.

Le texte révisé souligne également le rôle des parlements nationaux et des autorités décentralisées, au niveau national et régional, dans le processus de développement. Les parlements nationaux ACP sont à présent considérés comme des acteurs propres de la coopération. Le texte prévoit que les parlements nationaux ACP, les autorités décentralisées et les Acteurs Non-Etatiques « devraient recevoir de l'assistance au niveau du renforcement des capacités, en particulier en matière d'organisation et de représentation, et d'établissement de mécanismes de consultation, y-compris des canaux de communication et de dialogue, et de promouvoir des alliances stratégiques ».

Dialogue politique

L'article 8 révisé sur le dialogue politique renforce l'intégration régionale en demandant l'engagement complet des organisations régionales ACP et de l'Union Africaine dans le dialogue, lorsque cela est approprié. Les organisations régionales et l'Union Africaine sont à présent considérées comme de véritables acteurs dans le partenariat. L'efficacité de l'aide est également considérée comme partie intégrante au dialogue, ainsi que le changement climatique. En outre, les négociations ont été tendues sur la question de la discrimination sexuelle. Le côté européen voulait introduire cette problématique dans l'article 8 sur le dialogue politique mais les pays ACP s'y sont opposés et la proposition européenne est restée lettre morte.

Cohérence des politiques pour le développement, un mécanisme faible

L'Article 12 révisé sur la Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD) stipule que les parties sont engagées à adresser la cohérence des politiques de manière ciblées, stratégique et orientée vers le partenariat, y compris en renforçant le dialogue sur la question. Il est prévu à présent que la Commission Européenne prévienne le Secrétariat ACP concernant des propositions de mesures planifiées qui pourraient affecter les intérêts des pays ACP. Sous demande des Etats ACP et du Groupe ACP, des consultations auront lieu. Suite aux consultations les pays ACP peuvent également envoyer leurs préoccupations par écrit à la Communauté et proposer des amendements. Si la Communauté d'accède pas à leurs demandes, elle justifiera des raisons. L'article 12 révisé reste insatisfaisant à différents niveaux. Il ne confère pas la responsabilité à l'UE d'assurer que ses politiques soient cohérentes avec le développement. L'UE informera le groupe ACP de ses intentions, alors que les états ACP et le groupe ACP auront la responsabilité de soumettre leurs préoccupations. Il n'y a pas de garantie que la Commission Européenne prenne en comptes ces recommandations. Par ailleurs, aucun apport du groupe ACP n'est prévu au niveau de l'élaboration des politiques et aucun mécanisme de plainte ou de contrôle n'est prévu au niveau de la mise en œuvre.

Nous invitons le groupe ACP à concevoir un mécanisme systématique pour assurer une utilisation efficace de l'Article 12. L'APP devrait s'impliquer dans les discussions et la CPD devrait figurer comme point dans son agenda. L'APP devrait envisager les recommandations émises par la Rapporteur du rapport d'initiative du Parlement Européen sur la CPD, qui contient de nombreuses suggestions concernant l'implication de l'APP pour améliorer de la cohérence des politiques.

Changement climatique, une question transversale dans l'Accord

Nous nous réjouissons du fait que le changement climatique soit reconnu en tant que question transversale dans l'Accord. Un lien clair est établi entre les questions du climat, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Article 32 bis sur le changement climatique prévoit également un renforcement de l'assistance pour les mesures d'atténuation et d'adaptation aux conséquences de et menaces posées par le changement climatique, y compris à travers le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

Commerce, principes de développement restés intacts

Concernant le Titre sur la coopération économique et commerciale, la révision a supprimé les articles obsolètes sur les négociations des APE telles que les références aux délais dépassés, tout en laissant les principes de développement qui doivent guider les négociations des APE. La révision a introduit une nouvelle procédure de suivi des négociations des APE et de mise en œuvre sous le Comité Ministériel conjoint du Commerce, ainsi que des consultations sur des questions commerciales et sur l'impact possible des mesures commerciales de l'UE sur les pays ACP. D'autres articles sur le commerce et les questions liées au commerce (39-52) sont restés intacts, excepté l'introduction de références aux stratégies de coopération nationales et régionales. L'accord maintenant révisé stipule aussi que les Parties « prendront toutes les mesures nécessaires pour arriver à des APE compatibles avec les règles de l'OMC », mais les APE doivent rester ouverts comme auparavant et sujet à modification. L'OMC ne devrait en aucun cas exiger que les APE soient des accords de libre échange, ni qu'ils n'incluent la libéralisation des services, investissement, marchés publics, etc, tel que l'UE le promeut depuis plus de sept ans.

Renforcement du lien entre sécurité et développement

L'Accord révisé souligne l'interdépendance entre la sécurité, la fragilité et le développement, en ligne avec la Communication de la Commission européenne sur ce sujet publiée en 2007. Le groupe Cotonou considère qu'il est pertinent d'avoir un dialogue sur cette question. Cependant, cela ne devrait pas conduire à une utilisation croissante du budget destiné au développement pour financer les questions relatives à la sécurité. En effet, le groupe Cotonou craint que les fonds du FED soient de plus en plus alloués à des actions ne relevant pas du développement comme les opérations de maintien de la paix et de prévention de conflit.

La question de la migration, toujours pas résolue

La révision de l'Article 13 a constitué l'obstacle majeur dans les négociations. Les deux parties ont échoué à trouver un accord lors du conseil extraordinaire du 19 mars. L'UE et les pays ACP se sont accordés par une déclaration conjointe à continuer le dialogue sur la question et à dresser un compte rendu lors du conseil conjoint ACP-UE en juin 2011. Les deux parties se sont mises d'accord pour poursuivre le dialogue sur la base de l'Approche Globale des migrations. Une série de rencontres est prévue avant le Conseil de 2011 (une avant la fin de l'année 2010 et deux l'année prochaine). Les Etats membres européens sont déterminés à amender l'article et prévoient d'insister auprès de la Commission européenne qui mènera le dialogue sur cette question du côté européen. Il y aurait de la résistance du côté ACP et de la CE pour amender l'article.

Pendant la révision, le nœud du désaccord s'est situé au niveau de la question de la réadmission de migrants irréguliers. L'Union Européenne est en faveur d'une clause contraignante pour tous les pays ACP, ne nécessitant plus d'accord bilatéral complémentaire. Ceci impliquerait des obligations ingérables pour de nombreux pays ACP. Cette clause pourrait également créer un précédent dangereux pour d'autres accords internationaux et augmenterait les risques de violations des droits des migrants tout au long du processus de réadmission.

Par ailleurs, en aucun cas la Commission Européenne ne devrait rendre l'APD conditionnelle à la signature d'accords de réadmissions (qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux). En rendant l'aide au développement conditionnelle à la coopération pour le contrôle des frontières, l'UE transforme l'aide au développement en un instrument de mise en œuvre de politiques migratoires restrictives et sécuritaires, qui sont à l'opposé de l'engagement de la migration un moteur de développement.

L'article 13 devrait plutôt se centrer sur les opportunités concrètes de mobilité légale accrue et s'assurer que les pays ACP soient assistés dans leurs efforts nationaux pour 'faire de l'immigration un moteur de développement (assistance pour combattre les effets négatifs de la fuite des cerveaux, promotion d'opportunités de migration durable, facilitation des transferts de fonds...). Ceci constituerait un progrès en matière de Cohérence des Politiques pour le Développement dans le domaine de la migration. Des opportunités de migration légale, y compris pour les travailleurs peu qualifiés, et le respect des droits des migrants sont des conditions nécessaires afin de mettre la migration au service du développement. Les dispositions concernant l'immigration légale devraient être solides et contraignantes. Enfin, les pays ACP et les Etats membres de l'UE doivent ratifier la Convention des Nations Unies sur les droits des Migrants.

En regardant vers l'avenir

La révision de l'Accord de Cotonou aura un impact important sur les relations UE et pays ACP et sur la manière dont le Fond Européen pour le Développement (FED) sera utilisé dans les 5 années à venir. La révision a élargi les problématiques traitées dans l'Accord mais l'enveloppe financière reste la même. C'est pourquoi nous encourageons les parlementaires Européens et ACP à examiner les changements convenus et leurs conséquences sur l'utilisation du FED. Les discussions sur la question de la migration devront faire l'objet d'attention particulière.

Les députés européens et ACP devraient également surveiller de près les débats sur le futur du FED et de l'Accord de Cotonou. Les Européens n'ont pas pris d'engagement financier lors de la révision et n'ont pas évoqué de 11^{ème} FED. Il existe donc un décalage entre le 10^{ème} FED et l'Accord de Cotonou pour le moment. Cela pourrait signifier que le FED sera budgétisé et aligné sur le cadre financier multiannuel 2014-2020 de l'UE.

La prochaine révision de l'Accord devra répondre à des problématiques davantage structurelles et institutionnelles telles que le futur de l'Accord de Cotonou et du partenariat ACP étant donné que l'accord prendra fin en 2020. Le dialogue régional devient prééminent et la stratégie Afrique-UE pourrait tendre à devenir le nouveau cadre de relations entre l'UE et l'Afrique, ce qui remet en question le futur du groupe ACP. Pour le groupe Cotonou, ce qui importe est de conserver les principes essentiels et consacrés juridiquement de l'Accord de Cotonou (participation des acteurs, appropriation et égalité des partenaires).