

# Vers un nouveau partenariat entre l'UE et les pays ACP après 2020

## La position de la CONCORD

.....  
**AVRIL 2016**

### Contexte

L'accord de Cotonou était vu comme un accord novateur lors de sa signature en 2000. Cependant, la mise en œuvre des principes et des engagements conclus dans le cadre de cet accord s'est révélée inégale et beaucoup de choses se sont passées au cours des 15 dernières années. Ces changements et leur incidence sur la mise en œuvre de l'accord de Cotonou devraient être pris en compte lors de la discussion des futures relations entre les pays ACP et l'UE.

Parmi les éléments d'une importance capitale pour les relations futures entre pays ACP et de l'UE, il convient de mentionner les nouveaux objectifs de développement durable (ODD), tels qu'exposés dans l'Agenda 2030 pour le développement durable adopté par tous les États membres de l'ONU en septembre 2015. Bien que les ODD aient été bâtis sur leurs prédécesseurs (les objectifs du Millénaire pour le développement ou OMD), ils vont bien plus loin : ils s'appliquent à tous les pays et donc à tous les pays ACP et de l'UE ; ils comprennent les quatre dimensions du développement durable (social, économique, environnemental ainsi que la gouvernance) ; et ils visent à n'oublier personne.

En plus d'une nouvelle réalité géopolitique, la paix, la sécurité, les flux migratoires ainsi que le combat contre le terrorisme et le crime organisé accaparent davantage l'attention des responsables politiques. En outre, les pays ACP comme les pays de l'UE sont confrontés à un changement climatique et à des défis liés à l'environnement de plus en plus importants, ainsi qu'à un accroissement des inégalités dû à une utilisation et à une gestion des ressources naturelles non durables et inéquitables. Cela ébranle un processus de développement durable et inclusif, notamment pour les PMA et les petits états insulaires en développement. Dernier point, mais non des moindres, l'intégration économique voulue des pays ACP sur les marchés mondiaux n'a pas donné les résultats positifs anticipés. Avec des négociations dans le cadre de l'OMC au point mort, de plus en plus d'accords commerciaux bilatéraux ont des répercussions imprévues sur l'économie des pays ACP.

### Coopération entre les pays ACP et l'UE après 2020 ?

Au vu des changements considérables au niveau mondial depuis 2000 et des responsabilités universelles confirmées par le nouvel Agenda 2030 pour le développement durable, les relations entre les pays ACP et les pays de l'UE doivent s'adapter à cette nouvelle réalité.



## 1. Principes fondamentaux

Quelle que soit la forme que prendront les relations entre les pays ACP et les pays de l'UE après 2020, plusieurs principes fondamentaux devront être respectés : à la fois des principes compris dans l'accord de Cotonou qui devront être adaptés pour correspondre au contexte international actuel, ainsi que des principes nouveaux.

Le futur partenariat entre les pays ACP et les pays de l'UE doit être placé dans le contexte de **l'Agenda 2030 pour le développement durable**. Il devrait contribuer à sa mise en œuvre à tous les niveaux. Il devrait soutenir un modèle de développement centré sur les personnes et sur la planète, qui tient compte de toutes les dimensions du développement durable et respecte les droits de l'Homme ; une voie qui répond aux besoins actuels sans limiter les opportunités offertes aux générations futures. Les objectifs de développement durable (ODD) répondent à des défis mondiaux de manière intégrée et offrent une magnifique opportunité de recourir à des méthodes multipartites pour s'y attaquer en commun, en s'écartant d'une relation de donateur-bénéficiaire.

L'accord de Cotonou promeut l'égalité **des partenaires** et cela doit être conservé. Ce principe doit être maintenu **et renforcé** dans les relations futures entre les pays ACP et l'UE car il n'a pas toujours fonctionné dans la pratique, en raison du rôle de partenaire dominant assumé par l'UE (dû à l'écart économique entre les deux parties) et du caractère de donateur-bénéficiaire de leur partenariat. Ce principe est nécessaire pour garantir une totale appropriation du partenariat par les deux parties, ainsi que la nature universelle et inclusive de l'Agenda 2030.

**La société civile** doit toujours être reconnue comme un acteur officiel de la coopération (art. 6 de l'accord de Cotonou) et doit être reconnue dans toutes ses formes et sa diversité. Les organisations de la société civile peuvent agir à la fois comme prestataires de services et comme acteurs de la gouvernance, et en tant que tels, elles doivent participer au dialogue politique à tous les différents niveaux du partenariat, notamment dans le domaine du développement et de la coopération commerciale. Néanmoins, en dépit des dispositions de l'accord de Cotonou, il n'a jamais été défini de mécanismes spécifiques pour la participation de la société civile à ces différents niveaux, ce qui a conduit à une coopération et une implication ponctuelles de la société civile. Cette situation concerne la participation de la société civile à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du cadre de travail institutionnel du partenariat, y compris dans les processus de planification. Les relations futures entre les pays ACP et l'UE devraient donc continuer à reconnaître la société civile comme un acteur clé, tout en mettant également en place des mécanismes de mise en œuvre spécifiques et des ressources suffisantes pour assurer l'implication effective de la société civile à tous les niveaux du dialogue entre l'UE et les pays ACP. Les organisations de la société civile devraient être impliquées à toutes les étapes du processus, c'est-à-dire lors de la conception des stratégies de mise en œuvre et des mécanismes de gouvernance et de responsabilité, de l'examen et de la négociation des budgets, de l'élaboration de nouvelles politiques ou la révision de politiques existantes, et de la création d'actes législatifs, d'instruments et de programmes.

La protection des **droits de l'Homme** doit être au cœur des relations futures entre les pays ACP et l'UE. En effet, le respect des droits de l'Homme, notamment des droits sociaux fondamentaux, une démocratie basée sur l'État de droit ainsi qu'une gouvernance transparente et responsable, sont considérés comme une partie intégrante du développement durable selon les termes de l'article 9 de l'accord de Cotonou, et devraient en conséquence être intégrés dans le prochain cadre de travail des pays ACP et de l'UE. Cela comprend, entre autres, la protection systématique et constante ainsi que la promotion des droits de l'Homme à tous les niveaux du dialogue politique. Une attention toute particulière doit être portée aux groupes marginalisés, notamment les enfants et les jeunes, les femmes, les personnes handicapées et les minorités.

La **cohérence des politiques en faveur du développement (CPD)** est actuellement visée à l'article 12 de l'accord de Cotonou. Conformément à l'Agenda 2030, le prochain cadre de coopération entre les pays ACP et l'UE devrait être guidé par ce principe, car il s'agit d'un mécanisme important pour réaliser le développement durable dans toutes ses dimensions, ainsi que pour promouvoir et protéger les droits de l'Homme. Cela signifie que l'UE doit envisager l'impact de toutes ses politiques sur la réalisation du développement durable dans et par les autres pays. Toutefois à l'heure actuelle, la mise en œuvre de ce principe reste faible. Il existe des incohérences. Par exemple, le financement du développement et des mouvements illicites de capitaux concurrents, ainsi que des incohérences dans des secteurs spécifiques, comme la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le commerce et le changement climatique. Un plus grand engagement politique en faveur d'une plus grande cohérence est donc exigé par les institutions européennes et les États membres de l'UE pour améliorer la situation dans les pays en développement et d'autres évaluations doivent être réalisées pour assurer de meilleurs résultats en ce qui concerne la CPD.

Les prises de décision, les négociations et la coopération futures de l'UE avec les pays ACP doivent être étayées par des **mécanismes de responsabilité solides et transparents** permettant aux citoyens et à leurs représentants élus de jouer leur rôle dans le contrôle et l'examen publics. Le rôle du parlement national, du Parlement européen et des organes parlementaires paritaires devrait être renforcé dans les mécanismes de gouvernance et de responsabilité du prochain cadre de travail des pays ACP et de l'UE. Davantage d'informations devraient être mises à disposition par le biais des médias publics et de moyens dédiés, afin de permettre aux citoyens d'évaluer, à leur niveau et dans leur propre environnement, le résultat et l'impact de la coopération politique, économique et pour le développement entre les pays ACP et l'UE. Les éventuels éléments contraignants de l'accord et la cohérence des politiques en faveur du développement durable (CPDD) devraient être soumis à un examen régulier, par exemple par les Parlements et la Cour des comptes, et des mécanismes de réclamation et de recours devraient être mis en place pour s'occuper des infractions, en particulier lorsque les droits de l'Homme, la justice et l'État de droit sont en danger. En outre, l'UE devrait également procéder à des évaluations d'impact et à un suivi régulier, afin de formuler des recommandations relatives à des changements de politique pour prévenir ou remédier à des problèmes et à des incohérences.

## 2. Mise en œuvre des principes dans plusieurs domaines thématiques

Tous les principes mentionnés ci-dessus doivent être mis en œuvre dans tous les domaines



de la coopération future entre les pays ACP et l'UE, notamment en lien avec la coopération économique et commerciale, le développement humain et social, ainsi que la migration.

Comme exposé dans les articles 34 et 35 de l'accord de Cotonou, il est capital de s'assurer que le prochain cadre de travail des pays ACP et de l'UE établit des objectifs, des principes et des conditions clairs pour la **coopération économique et commerciale**. La coopération économique et commerciale devrait **avoir pour objectif la réalisation du développement durable tel que prévu par l'Agenda 2030**, en promouvant un nouvel équilibre entre État et marché dans lequel l'État prendrait davantage de responsabilités pour prévenir et remédier aux défaillances du marché dans les domaines social, environnemental et économique. La coopération commerciale avec les pays ACP doit donner la priorité à l'intégration régionale dans les pays ACP et leur région. Elle doit également tenir compte du choix économique des pays ACP ; des capacités institutionnelles, fiscales et productives qu'elles doivent mettre en place avant que les effets de la libéralisation des échanges commerciaux se fasse sentir ; et de l'inclusion d'indicateurs de développement dans les accords commerciaux entre l'UE et les pays ACP, de sorte que la libéralisation des échanges commerciaux soit synchronisée avec le processus de développement des pays ACP. Cela n'était pas le cas avec les accords de partenariats économiques (APE). L'établissement d'un lien entre un développement économique inclusif et un travail décent ainsi qu'une protection sociale minimale est un prérequis pour éradiquer l'extrême pauvreté en n'abandonnant personne en chemin. C'est d'autant plus vrai que de meilleurs résultats économiques ne génèrent pas automatiquement des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, et ne contribuent donc pas nécessairement à la transformation des économies et à la réduction des inégalités.

**Dans le domaine de la coopération avec le secteur privé**, la nouvelle relation doit soutenir fermement les petits producteurs et agriculteurs dans les pays ACP. Il est important de se concentrer sur la durabilité du secteur privé (dans l'agriculture comme dans d'autres domaines) pour encourager un travail décent et pour assurer un environnement favorable aux micro, petites et moyennes entreprises (PME). Lorsque l'UE se sert de l'aide publique au développement pour soutenir le développement du secteur privé ou pour tirer parti de financements privés, par exemple par le biais de ses installations de mélange et de Partenariats public-privé (PPP), il est d'une importance capitale d'appliquer des critères stricts et de mettre en place des processus de sélection justes, indépendants et transparents qui respectent les principes de l'efficacité du développement, notamment l'appropriation, la responsabilité mutuelle et la transparence. Le soutien du secteur privé devrait être basé sur les engagements pris à Busan et respecter à tout moment les principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme. L'UE devrait également faire preuve de courage et proposer des étapes et des initiatives claires en ce qui concerne la responsabilité des sociétés de son secteur privé actives dans les pays ACP, en s'assurant qu'elles adoptent des pratiques durables, équitables et responsables d'un bout à l'autre de leurs chaînes logistiques.

Au contraire de l'accord de Cotonou, qui restreint le **développement humain et social** au progrès économique, les relations futures entre les pays ACP et l'UE devraient utiliser une définition du développement plus large, conforme à l'Agenda 2030 : le développement devrait être centré sur les personnes et aller au-delà de la baisse de la pauvreté pour se concentrer sur l'égalité, l'autonomisation et les droits de l'Homme. En pratique, cela signifie

que l'UE devrait encourager les pays partenaires à adopter des budgets non discriminatoires et favorables aux plus pauvres, et que l'UE devrait soutenir un suivi et une évaluation du développement humain, notamment par le biais de la collecte de données désagrégées. Cela voudrait dire également soutenir à nouveau les secteurs sociaux de base, comme la santé et l'éducation, dont les budgets ont baissé au fil des années. Enfin, la seule façon d'assurer le développement humain consiste à consulter les populations ciblées et à les placer au centre des processus qui visent à les sortir de la pauvreté. La consultation des populations de manière participative est le seul moyen de cibler des secteurs du développement qui répondent vraiment à des besoins existants. Les organisations de la société civile jouent un rôle clé dans la transmission de la parole des populations aux décideurs. Cette approche renforce les évaluations factuelles des besoins, en s'assurant que les recommandations politiques ainsi que les politiques et programmes publics sont centrés sur les personnes et basés sur un sens de l'appropriation et de la responsabilité partagée au sein des populations et à tous les niveaux du gouvernement.

Un autre principe inscrit à l'Agenda 2030 est la nécessité de **respecter les limites de notre planète**. La coopération entre l'UE et les pays ACP doit s'éloigner du modèle d'économie et d'exploitation actuel de croissance du PIB et s'orienter vers un modèle qui reconnaît le besoin de pencher sur le changement climatique et de protéger et gérer de manière durable les ressources naturelles, l'eau et l'environnement, un modèle qui comprend les dimensions multiples de la pauvreté, en reconnaissant que la dégradation de l'environnement et le changement climatique menacent les moyens de subsistance, l'accès aux ressources, la santé et le bien-être. Un changement de cet ordre implique de s'attaquer au modèle de développement et à l'empreinte écologique de l'Europe, qui dépend tellement des ressources naturelles, notamment des forêts, du poisson, des terres fertiles et des produits agricoles.

L'accord de Cotonou traite de la **migration** de manière plutôt limitée. Il se concentre de façon assez équilibrée sur les résidents légaux, les migrants employés légalement dans l'UE et les pays ACP, ainsi que le retour et la réadmission des migrants. Cependant, le contexte international actuel montre que la migration est une réalité multidimensionnelle qui nécessite des réponses cohérentes et complètes. La coopération internationale pour assurer une migration sûre, fluide et régulière impliquant un respect total des droits de l'Homme et le traitement humain des réfugiés et des personnes déplacées doit être encouragée. Tout cela devrait être conforme à l'Agenda 2030 pour le développement durable récemment adopté et des efforts devraient être entrepris pour s'assurer que les instruments de développement de l'UE au service des partenariats entre l'UE et les pays ACP ne sont pas détournés à des fins militaires. De plus, les migrations Sud-Sud deviennent un facteur de plus en plus important du développement économique et social de nombre de pays en développement. C'est pourquoi les pays ACP et l'UE devraient renforcer leur coopération future sur cette question. L'enveloppe intra-ACP de la Fonds européen de développement (FED) tentait déjà de remédier à certains de ces problèmes, mais cela n'a pas suffi.

### 3. Outils pour la coopération

Le partenariat entre les pays ACP et l'UE semble avoir perdu une influence considérable en matière de **pertinence politique**. Le dialogue politique, qui représente un des piliers



importants de l'accord de Cotonou, est perçu par la société civile des pays ACP comme dominé par l'UE et plusieurs autres mécanismes en dehors de l'accord de Cotonou jouent ce rôle de forums de dialogue, par exemple le dialogue établi entre l'UE et l'Union africaine dans le cadre de la stratégie commune Afrique-UE. De plus, bien que la participation de la société civile au dialogue politique soit inscrite dans l'accord de Cotonou, elle est loin de répondre aux attentes. Le dialogue politique devrait assurément être maintenu dans les relations futures entre l'UE et les pays ACP, mais sa portée devrait être décidée par les deux parties en fonction du niveau d'avancement du dialogue, et il devrait venir compléter d'autres mécanismes de dialogue. En ce qui concerne les différents aspects et niveaux du dialogue politique et stratégique, il sera important pour les deux parties d'identifier et d'impliquer les acteurs qui peuvent légitimement participer et rendre des comptes sur les décisions et les engagements pris. Une implication sérieuse de la société civile à tous les niveaux du dialogue doit être assurée.

Actuellement, le FED est consacré au partenariat entre les pays ACP et l'UE. Nous soutenons l'existence d'un instrument fait sur mesure pour les pays ACP, mais cet instrument devrait également être harmonisé avec d'autres instruments de financement de l'UE existants et être soumis à un examen parlementaire. Que le FED soit budgétisé à l'avenir ou non, ses principes clés doivent être préservés. Cela signifie que l'intégrité des fonds doit être assurée et que les principes de l'accord de Cotonou (égalité des partenaires et appropriation des stratégies de développement, participation, rôle du dialogue, etc.) devraient toujours être appliqués.

En ce qui concerne l'**affectation des ressources**, il semble juste de se concentrer sur les États fragiles, les PMA et les PEID. Dans la discussion sur l'affectation des ressources, il est néanmoins nécessaire d'aller au-delà du PIB comme mesure d'une croissance durable et inclusive. Le PIB ne mesure pas les inégalités et vulnérabilités existantes, pas plus que la valeur du capital naturel. Il ne donne donc pas une image claire de la situation environnementale, humaine et sociale dans le pays concerné. Une telle approche négligera toujours les populations les plus en marge et les plus pauvres de la société ; et elle ne parviendra pas à répondre aux inégalités croissantes dans les pays. En outre, l'environnement actuel et les enjeux climatiques sont un fardeau supplémentaire pour les populations pauvres, et d'autres financements sont nécessaires pour faire face à leurs conséquences immédiates et futures.

Des décisions en matière de **différentiation par pays** ne devraient pas être prises uniquement sur la base des critères du PIB. De plus, si certains pays ACP étaient modernisés, il serait essentiel de maintenir le niveau général d'aide publique au développement pour les pays ACP et que les pays retirés de la liste soient soumis à une phase de transition. En outre, en ce qui concerne le cas spécifique des États fragiles, il est nécessaire de développer une stratégie appropriée pour soutenir le renforcement des institutions et développer des réponses adaptées, afin de répondre aux situations de crise, notamment la protection de la société civile.

Même s'il existe un système de gestion conjointe pour assurer l'appropriation par les pays partenaires, l'UE reste le partenaire dominant en raison de la nature de donateur-bénéficiaire du partenariat. Cela a une incidence sur l'efficacité des **institutions communes**.



Cette situation s'est trouvée aggravée par la faible implication et le manque d'intérêt des officiels des deux parties, ainsi que le poids politique limité des décisions prises par les institutions. De plus, bien que l'implication de la société civile dans les institutions communes soit légalement inscrite dans l'accord de Cotonou, elle pourrait être améliorée. Toutes les institutions communes futures devraient prévoir des mécanismes propres de responsabilité et de participation, afin de s'assurer que la société civile des pays ACP et des pays de l'UE puisse faire part de ses opinions et de ses inquiétudes. En outre, les institutions devraient être dotées d'experts et de ressources adaptés. Cela améliorerait également la transparence des institutions, qui est actuellement un sujet de préoccupation. De plus, quel que soit le format que prendra le nouveau partenariat, les institutions établies doivent être légitimes dans leur représentation des 79 pays ACP, même s'ils sont répartis par région.

En raison du manque d'informations pertinentes sur les différentes options du nouveau partenariat, cette note de position ne peut pas inclure de recommandations spécifiques à ce sujet.

## CONCLUSION

Des progrès ont été réalisés dans le cadre du partenariat entre les pays ACP et l'UE, mais ils ne sont pas suffisants pour favoriser le développement durable. C'est pourquoi les relations futures entre les pays ACP et l'UE devraient refléter les points suivants :

- Être placées dans le contexte de l'Agenda 2030 pour le développement durable récemment adopté : l'appropriation du partenariat futur par tous les pays doit être assurée de manière démocratique et inclusive et non plus dans une perspective donateur-bénéficiaire. Cela implique une approche centrée sur les personnes assurant la participation de la société civile.
- Les pays ACP restent un groupe hétérogène. En conséquence, le nouvel accord devra laisser aux pays le choix de participer ou non à un nouvel accord.
- La cohérence des politiques en faveur du développement durable (CPDD) doit être davantage favorisée, en tant que mécanisme clé pour améliorer la réalisation du développement durable et pour protéger les droits de l'Homme ainsi que l'État de droit dans les pays en développement. Cela devrait être réalisé par le biais d'un dialogue politique cohérent et de mécanismes de responsabilité concrets permettant des réclamations et des recours avec l'implication de la société civile.
- Les outils pour la coopération devraient être renforcés et adaptés à la réalité politique actuelle : le dialogue politique devrait se poursuivre et la participation de plusieurs parties prenantes devrait être encouragée, en faisant preuve de vigilance afin que des ressources suffisantes et des processus transparents soient assurés.
- Les questions délicates liées à la migration, à la sécurité et à la politique commerciale ne devraient pas définir la coopération entre les deux parties.
- Le cadre de travail post-Cotonou ne devrait pas contenir d'engagements de négociation de libre-échange et/ou d'accords d'investissement avec un calendrier ou des délais, comme c'était le cas dans l'accord de Cotonou. Les pays ACP devraient pouvoir décider librement quand et comment engager des négociations commerciales et sur les investissements avec l'UE, à condition que celles-ci ne sapent pas leurs efforts en matière d'intégration régionale.
- La participation des organisations de la société civile est essentielle et doit être

favorisée pour toutes les raisons ci-dessus : ce principe doit être inscrit dans le prochain accord et des modalités de mise en œuvre suffisantes doivent être prévues, sans quoi les principes fondamentaux que sont l'appropriation, la participation et l'égalité ne seront pas garantis.





# CONCORD

European NGO confederation for relief and development

