

L'avenir de l'accord de Cotonou

Le rôle de la société civile dans le futur partenariat ACP-UE

La société civile est spécifiquement reconnue en tant qu'acteur dans l'accord de partenariat de Cotonou (APC). C'est un point qui distingue le partenariat ACP-UE par rapport à d'autres stratégies, par exemple la stratégie commune Afrique-UE (SCAU). Selon les articles 4, 7, 8 et 19, les OSC doivent être impliquées dans le dialogue politique des institutions conjointes ACP-UE, ainsi que dans les différentes problématiques abordées dans le dialogue politique, notamment la coopération au développement. Les OSC doivent aussi disposer d'un renforcement des capacités et de ressources financières pour soutenir la conception et la mise en œuvre de ces stratégies de coopération. Néanmoins, en dépit de toutes ces dispositions, l'APC ne définit pas de mécanismes spécifiques pour la participation des OSC.

Dialogue politique

La participation au dialogue de la société civile et d'autres parties prenantes non gouvernementales, disposition contraignante de l'article 8 de l'APC, est loin d'être concrétisée. Il en résulte un engagement très rare entre les OSC et les institutions conjointes, avec pour unique exception l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, à laquelle la majorité des OSC participent en tant qu'observatrices. En vertu de l'article 15 de l'APC, le Conseil des ministres conjoint était censé établir un dialogue permanent avec les OSC. Néanmoins, cela n'a pas été mis en pratique. L'engagement des OSC dans d'autres institutions conjointes ou dialogues avec d'autres organismes régionaux est encore plus réduit et même, dans certains cas, inexistant.

On constate actuellement un manque de transparence des institutions conjointes entre pays ACP et l'UE. Il est possible pour le public de connaître les activités de l'Assemblée parlementaire paritaire, mais les communications concernant les activités, les réunions et les décisions du Conseil des ministres conjoint et du Comité des ambassadeurs sont rares. Aux niveaux national et régional, un dialogue s'est établi, souvent lié à la coopération financière et aux négociations commerciales. Celui-ci manque également de transparence et d'implication de la société civile et d'autres acteurs non gouvernementaux.

Consultation de programmation

La participation des OSC est menacée par le nombre croissant de pays qui ont mis en place des actions ou des cadres juridiques contraignants pour ces dernières. Ces tendances sont visibles dans les pays ACP mais aussi en Europe. En outre, les consultations de programmation par pays sont plus fréquentes dans les pays ACP que dans ceux qui ne sont pas concernés par le même type de dispositions que l'Accord de Partenariat de Cotonou, mais il s'agit bien souvent plutôt d'exercices de validation que de consultations, avec une influence réduite sur la décision finale. Une étude CONCORD a mis en évidence le fait que certaines délégations européennes font un réel effort pour améliorer la qualité de la consultation et que des bonnes pratiques existent. Cependant, différents formats ont été relevés concernant les consultations et les réunions, ainsi qu'une qualité très variable en

fonction du pays et de la perception des organisations participantes¹. Toutefois, il n'est pas clairement établi que les gouvernements nationaux/ordonnateurs nationaux consultent la société civile nationale et locale pour la programmation des financements. La même chose se produit avec les organismes régionaux, qui consultent rarement, voire jamais les OSC pour programmer les fonds de développement.

Mise en œuvre et suivi

En matière de programmation nationale, il est possible pour la société civile de bénéficier d'une aide issue de l'enveloppe nationale. En fait, conformément à l'APC, les OSC devraient disposer d'un renforcement des capacités et de ressources financières pour la mise en œuvre et, ou le suivi de stratégies de coopération proposées par l'UE. Lorsqu'un pays ACP accepte de consacrer une partie du Fonds européen pour le développement (FED) aux OSC, cet argent peut être utilisé dans cette optique. Cependant, seuls 43 pays ACP ont choisi de prévoir une enveloppe pour les OSC dans le cadre du 11^e FED. Même si cela représente un pourcentage plus élevé que pour les FED précédents (21 % pour le 9^e FED et 35 % pour le 10^e FED), il reste 30 pays qui ont préféré ne pas disposer d'une enveloppe destinée aux OSC. Ces pays ACP justifient leur choix par des « échecs passés » et par « l'absence d'ANE appropriés ». Le montant de l'aide financière apportée aux OSC en tant qu'exécutants varie aussi considérablement, en matière de volume et de pourcentage. Presque la moitié de ces enveloppes (18) sont destinées à soutenir les OSC dans le cadre de la responsabilité nationale ; 14 visent à soutenir des secteurs prioritaires².

Perspectives d'avenir

Les organisations de la société civile sont des acteurs légitimes de la coopération qui ont un rôle essentiel à jouer dans les relations entre les pays ACP et l'UE. C'est pourquoi l'acquis de l'accord de partenariat de Cotonou de la participation de la société civile doit être conservé et renforcé. Ces rôles multiples sont également reconnus dans la Communication de la Commission européenne (CE) de 2012 qui stipule qu'« une société civile responsabilisée est un élément capital de tout système démocratique et un atout en soi », qui contribue à « des politiques plus efficaces, un développement équitable et durable, et une croissance inclusive » et à la démocratie participative en « représentant et favorisant la pluralité » et en « formulant les préoccupations et l'exigence croissante de la part des citoyens d'une gouvernance transparente et responsable ». Les OSC assument en effet un rôle de « gardiens » de la démocratie, mais aussi d'exécutants des programmes de développement. C'est pour cette raison que l'implication des OSC devrait être incluse dans **les principes juridiquement contraignants de l'accord**.

Afin de soutenir les différents rôles de la société civile, le partenariat révisé devrait :

A) Améliorer le dialogue entre les institutions et OSC de l'UE et des pays ACP

- Mettre en place un mécanisme de dialogue participatif inclusif et structuré entre les différents types d'organisations de la société civile (diaspora, organisations agricoles,

¹ CONCORD (2015). Engagement mutuel entre les délégations de l'UE et les organisations de la société civile – enseignements tirés de l'expérience sur le terrain. <http://www.concordeurope.org/publications/item/406-the-eu-delegations-watch-report-2015>

² CONCORD (2017). Contribution à la consultation publique sur les instruments de financement extérieur de l'Union européenne : https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/05/PublicConsultation_EFI_CONCORDContribution.pdf?1855fc

organisations locales, organisations de personnes handicapées, syndicats, ONG, etc.) à la fois dans les pays ACP et dans l'Union européenne. Certaines plateformes des OSC pourraient accueillir ces dialogues participatifs formels dans leur pays aux plus hauts niveaux, par exemple au niveau général. Un tel mécanisme participatif vise à informer des décisions politiques et devrait inclure un mécanisme de réponse sur la manière dont les idées des OSC ont été prises en compte.

- Au niveau général, ce mécanisme participatif devrait prendre la forme d'un forum permanent financé par la CE et les pays ACP, de sorte à recueillir les commentaires et propositions des OSC en matière de politiques de coopération et de questions politiques ;
 - Des mécanismes de dialogue devraient être établis à différents niveaux de gouvernance : local, national (avec les différentes plateformes nationales existantes), régional et interrégional sur la base des structures déjà en place ;
 - Informer et impliquer les OSC de l'UE et des pays ACP 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, de la création d'actes législatifs, d'instruments et de programmes, et du choix des mécanismes d'acheminement de l'aide et des modalités de financement des OSC les plus appropriés ;
 - Favoriser une participation sérieuse et inclusive des OSC au dialogue et à la prise de décision avec les délégations de l'Union européenne (DUE), et plus précisément ;
 - Améliorer la visibilité des feuilles de route des pays pour un engagement avec un groupe plus large d'OSC et la visibilité des exercices de recensement, mais aussi transformer les feuilles de route en outils stratégiques pour le dialogue et pour généraliser la participation des OSC à la coopération de l'UE avec le pays ;
 - Accroître la visibilité du rôle du point focal des DUE sur les OSC parmi les OSC des pays ACP ;
 - S'assurer que les réunions de dialogue entre les DUE et les OSC sont davantage que des sessions d'information et permettre un retour d'informations sur les consultations menées auprès des OSC ;
 - Dans la mesure du possible, faciliter un dialogue tripartite avec le gouvernement partenaire et la société civile sur des questions générales (p. ex. sur le plan ou la stratégie de développement durable du pays) ou thématiques (axées sur les secteurs prioritaires de l'UE de coopération ou des processus politiques importants dans le pays) ;
 - Encourager des échanges semestriels entre les ordonnateurs nationaux et les différentes plateformes des OSC, afin de suivre la mise en œuvre du Programme indicatif national.
- Mettre en place et soutenir le fonctionnement de groupes consultatifs d'OSC sur des accords consacrés à autre chose que le développement, par exemple les accords commerciaux et d'investissement établis avec chaque région.
 - Améliorer la coopération entre les OSC et les organismes parlementaires paritaires ou l'institution équivalente à venir, avec des espaces

inclusifs consacrés à des débats qui devraient aller au-delà des représentants du Comité social économique européen.

- Mettre en place des mécanismes d'aide pour faciliter une coopération et des échanges transparents et ouverts au sein des OSC des pays ACP.
- Établir plusieurs formes et mécanismes de dialogue entre les parlements et les OSC, et offrir un espace pour la contribution de la société civile aux processus d'élaboration des politiques à tous les niveaux (c.-à-d. local, national, régional et mondial). Davantage d'efforts devraient être entrepris auprès des organisations régionales, afin que celles-ci puissent inclure un dialogue social régulier avec les OSC. En outre, un dialogue structuré avec les OSC pendant ou avant les réunions des institutions paritaires pourrait aussi être inclus (comme c'est aujourd'hui le cas des relations avec l'ANASE et entre l'UE et la CELAC).
- Élaborer de nouvelles façons d'impliquer un plus grand nombre d'acteurs des OSC dans le partenariat par le biais du dialogue public.

B) Améliorer le rôle des OSC dans l'exercice du suivi

- S'assurer que les mécanismes de suivi, de responsabilité et d'examen aux niveaux local, national, européen et mondial prévus par l'Agenda 2030 envisagent/promouvent un rôle central de la société civile ;
- Soutenir les progrès des pays ACP en matière de mise en œuvre de l'Agenda 2030 en engageant un dialogue régulier avec les OSC locales, pour évaluer les conséquences des politiques de l'UE et des États membres dans ces pays. À cet effet, les feuilles de route de l'UE pour l'implication des OSC devraient jouer un rôle important.

C) Un renforcement plus important des institutions et des capacités dans la société civile

- Apporter un soutien politique et financier adapté aux organisations de la société civile locales, nationales et régionales des pays ACP et de l'UE pour le développement de leurs capacités en tant que réseaux indépendants, mais aussi acteurs inclusifs et représentatifs, et pour leur permettre d'agir davantage en synergie avec d'autres plateformes, afin d'améliorer la coopération et le dialogue au sein des OSC des pays ACP, ainsi que le partage d'informations, le dialogue et les actions conjointes entre les OSC des pays ACP et de l'UE.
- Conserver des enveloppes financières ciblant spécifiquement le renforcement des capacités de la société civile dans le pays (et même le renforcement conjoint des capacités des pays de l'ACP et de l'UE) sur la base des besoins des OSC (auto-évaluation des OSC). Les plateformes des OSC doivent pouvoir
 - mieux travailler avec leurs membres ; le soutien pour ce type de réunions et, ou des échanges virtuels est nécessaire
 - travailler davantage en synergie avec d'autres plateformes
- Assurer un renforcement des capacités pour les plateformes régionales des OSC, afin que ces dernières puissent mieux collaborer avec leurs membres.

D) Financement

- Assurer une complémentarité entre les instruments de financement géographiques (FED) et thématiques, et équiper la DUE d'une gamme d'instruments souples pour soutenir les multiples rôles des OSC, notamment le suivi de la politique et du budget, la sensibilisation et le renforcement des capacités, et pour travailler avec un large

éventail d'acteurs de la société civile aux niveaux local, national et régional.

- S'assurer que l'enveloppe destinée à la société civile est obtenue dans chaque pays ACP dans le cadre du programme indicatif national (PIN) ou, en cas de partenariats difficiles ou d'États fragiles, sous forme d'enveloppe distincte (pouvant provenir du FED).
- Vérifier que les fonds destinés aux OSC sont dépensés de manière ouverte et transparente, de la manière la mieux adaptée à la situation spécifique des OSC de chaque pays.

E) Dialogue avec d'autres acteurs

- Établir un échange entre les OSC et le secteur privé par le biais d'espaces de dialogue multipartites.
- Plusieurs bonnes pratiques existent en matière d'implication des OSC, par exemple la consultation des traités de l'ONU et la relation avec les rapporteurs spéciaux de l'ONU. Plus récemment, les OSC vont être impliquées dans la plus haute instance décisionnaire du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, ce qui leur permettra de donner des avis utiles, afin de parvenir à une coopération au développement plus efficace sur le terrain.



CONCORD

European NGO confederation for relief and development

