

**Les relations UE-ACP  
L'Union européenne tiendra-t-elle ses  
promesses?**

**Information sur la programmation de l'aide  
européenne  
pour les pays d'Afrique, des Caraïbes  
et du Pacifique (ACP)**

**Mars 2006**

## **1- Introduction : Objectif de ce document**

Ce rapport a été réalisé par le groupe de travail sur l'Accord Cotonou de CONCORD pour appuyer le plaidoyer politique et la participation des organisations de la société civile européenne et ACP au processus de programmation de l'aide de la Commission Européenne.

## **2- Quels sont les engagements de l'Union Européenne jusqu'à présent ?**

### **Les engagements juridiques et politiques**

En 2000, l'Union Européenne (les Etats-membres et la Commission) et 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ont ratifié l'Accord de Cotonou. Par le biais de cet accord juridique, les différents signataires se sont engagés à *"promouvoir et accélérer le développement économique, culturel et social des Etats ACP"*. L'accord stipule qu' *"il appartient aux Etats ACP de définir les principes et stratégies qui président au développement de leurs économies et sociétés, leur souveraineté étant respectée"*. Il ajoute que *"les acteurs non-étatiques doivent être informés et impliqués dans des stratégies de coopération : des ressources financières doivent leur être allouées et ils doivent être impliqués dans la mise en place de la coopération."*

En 2005, la Commission européenne et le Commissaire à la coopération au développement, Louis Michel, ont entamé une procédure de révision de la politique de développement de l'Union Européenne. La déclaration politique qui en découle s'appelle le *"Consensus européen sur le développement"* qui a été ratifié par les membres de la Commission européenne et les Etats-membres de l'Union Européenne ainsi qu'approuvé par le Parlement européen. Il reprend des objectifs-clés de l'Accord de Cotonou (la lutte contre la pauvreté dans le contexte du développement durable et l'implication des acteurs de la société civile) et met l'emphase sur le besoin d'améliorer la coordination ainsi que l'harmonisation des politiques menées par les différents donateurs européens. Il identifie également la sécurité, les migrations et la gouvernance comme étant des problèmes-clés ainsi que les questions concernant l'ouverture et la réforme des marchés locaux notamment pour les ouvrir aux exportations européennes (grâce à des accords de partenariats économiques). Le Consensus européen a également pour objectif de canaliser 50% de l'aide par le biais d'appui budgétaire général aux Etats ACP. Ces engagements juridiques et politiques seront traduits à partir de 2006 dans la programmation des procédures de l'Union Européenne pour le versement de son aide.

### **Réaliser les engagements : le processus de programmation pour 2008 à 2013**

Le travail de programmation est *la procédure de consultation entre les gouvernements de l'Union Européenne et chaque gouvernement ACP qui vise à planifier l'utilisation des fonds prévus pour chaque pays et région ACP entre 2008-2013*. Cette procédure conduira donc à l'adoption de nouveaux Documents de Stratégie Pays et Région au sein des ACP entre avril et juin 2007.

Cette nouvelle élaboration de cadres stratégique établira les grandes priorités en fonction desquelles seront effectués des versements en faveur des pays et régions ACP entre 2008 et 2013 : un total de 22,8 milliards d'euros est prévu à cet effet par le dixième Fonds européen de Développement (FED).

### **Les documents et procédures clés en révision**

La Commission Européenne redéfinit actuellement un ensemble de documents afin d'orienter le travail de programmation futur. Ceux-ci donneront un cadre général à la définition des montants et contenus de la coopération entre la Commission Européenne et les pays et régions ACP pour la période s'étendant de 2008 à 2013. Ces documents comprennent:

- Un cadre commun pour élaborer les Document de Stratégie Nationaux.
- Les critères d'allocation de l'aide
- Les lignes directrices en vue de rédiger les cadres stratégiques.

**Il est important que les acteurs de la société civile obtiennent ces documents clés.** On devrait exiger que les délégations de la Commission Européenne les fournissent.

En ce qui concerne le processus de programmation régional, la Commission Européenne a créé des « task forces préparatoires » qui intègrent négociations commerciales régionales et rédaction de documents de stratégie pour l'attribution de l'aide. Ces task forces préparatoires régionales joueront un rôle vital dans la rédaction des documents de stratégie régionaux et conduiront à une importance accrue des questions commerciales au sein de ceux-ci. Au niveau national, le chef de délégation (CE) et l'ordonnateur national (qui appartient au Ministère des Finances) devraient être consultés. Les délégations de la Commission européenne disposent par ailleurs de points focaux qui jouent le rôle d'intermédiaire avec la société civile.

Compte tenu de l'importance de ces processus, il est important:

- que les **acteurs de société civile fassent plein usage des espaces d'implication prévus** par l'accord de Cotonou, en particulier en ce moment crucial de négociations sur la programmation de l'aide et des stratégies de développement. Ils doivent par conséquent s'impliquer dans la discussion et la définition des priorités de l'aide (destinée à leur pays), et exiger un soutien suffisant pour pouvoir réaliser ces tâches de manière adéquate
- que la **Commission Européenne** (par le biais de ses délégations à l'étranger et de ses services à Bruxelles) ainsi que les **ordonnateurs nationaux et régionaux (N/RAO)** des pays ACP soient poussés à mettre en place les espaces nécessaires au respect de cet engagement selon les obligations établies par l'accord Cotonou.

### **3- Le processus et le calendrier**

Les processus de programmation pour le Fond Européen de Développement, à la fois au niveau national et régional, commencent début 2006.

Un ensemble de séminaires régionaux introduit le processus : au cours de ceux-ci, des orientations politiques sont transmises aux délégations européennes et aux représentants des gouvernements ACP (qui sont pour la plupart des ordonnateurs nationaux) en vue de préparer la rédaction d'études de stratégies par pays ou par région. En théorie, le processus de rédaction commence dans les pays respectifs où les ordonnateurs nationaux et régionaux, en coopération avec les délégations de la Commission européenne, rédigent des avant-projets d'études de stratégies par pays et par régions. Ceux-ci donnent une indication des priorités principales proposées à l'action de la Commission Européenne. Ces avant-projets sont ensuite présentés à la Commission à Bruxelles (notamment aux comités directeurs par pays et par région) qui les améliore et élabore de nouveaux avant-projets qui sont, à leur tour, transmis aux ordonnateurs nationaux et régionaux pour une nouvelle consultation. Des documents finaux sont alors rédigés et renvoyés à la Commission pour approbation définitive.

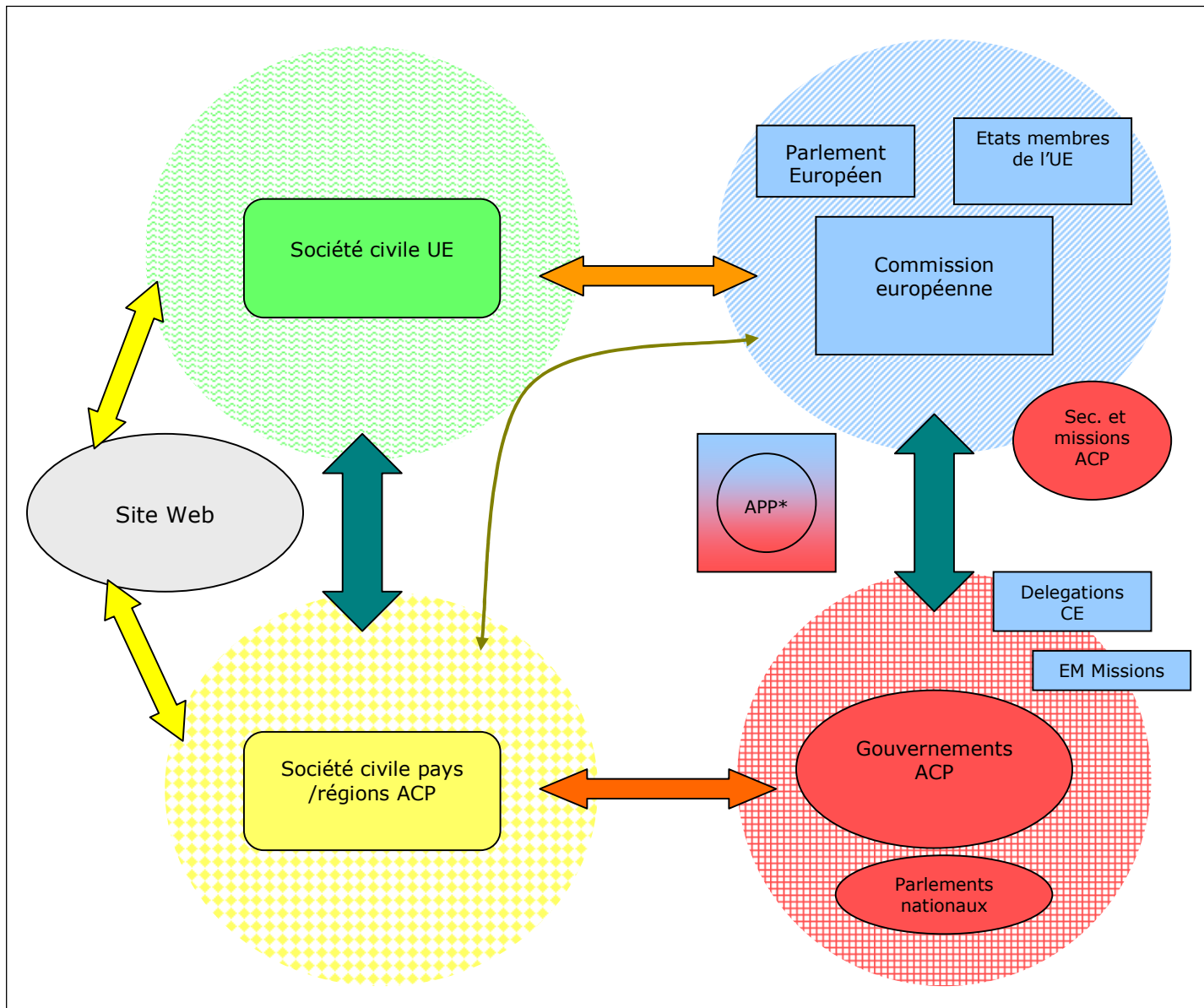
Ce travail de programmation, tout comme les documents finaux, doivent intégrer des profils environnementaux par pays et par région.

Le calendrier du processus de programmation est le suivant :

<b>Calendrier de la Programmation de l'Aide pour les pays ACP</b>		
Février 2006-juillet 2006	Début du travail de programmation ; la consultation avec la société civile devrait prendre place durant cette période. Les espaces de consultations, qui restent à définir, relèveront de la responsabilité des ordonnateurs nationaux et régionaux dans les pays et les régions ACP, la Commission jouant un rôle de médiateur.	
Février 2006-mars 2006	Séminaires régionaux : un total de six séminaires régionaux prendront place entre janvier et mars 2006 en vue de préparer le processus de programmation. Louis Michel, le Commissaire au développement, assistera à chacun des séminaires afin de discuter les approches de programmation et les priorités pour chaque région ACP. Les participants aux séminaires seront exclusivement des représentants de la Commission Européenne et des délégations, des coordinateurs nationaux et régionaux et des représentants des Etats-membres qui ont une présence active dans les pays concernés. Le personnel du département social de la Commission dont le travail cible les OMD ne seront pas invités à participer aux rencontres, ce qui laisse entendre que les OMD ne seront pas au coeur des discussions.	
	Calendrier des séminaires régionaux	
	Date	Localité
	30 janvier-3 février	Brazzaville (Congo)
	22-26 février	Gaborone (Botswana)
	6-10 mars	Ouagadougou (Burkina-Faso)
	20-24 mars	Bruxelles (Belgique)
	27-30 mars	Suva ( Fiji)
	Avril (date à définir)	Saint-Domingue (République dominicaine)
		Région ACP
		Région Afrique centrale
		Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA)
		Afrique de l'ouest
		Afrique de l'est et Océan Indien
		Pacifique
		Les Caraïbes
A partir de juillet 2006	Proposition des avant-projets d'études de stratégies par pays au quartier général de la CE	
Novembre 2006	Rencontres des équipes-pays à Bruxelles organisées par les comités directeurs	
Décembre 2006	GIAQ (groupe interservices d'appui à la qualité) : sélection et validation par le Commissaire	
Avril 2007	Début du processus de décision de la part du Comité du Fond Européen de Développement	
Mars 2007-Mai 2007	Décisions de la Commission	
Avril 2007-Juin 2007	Signature des cadres stratégiques nationaux	

#### 4. Cartographie des acteurs impliqués dans la programmation de l'Aide pour les pays ACP et définition de leurs relations

Le diagramme ci-dessous a pour but de fournir une vue des différents acteurs directement ou indirectement impliqués dans le programme de l'aide de la CE pour les pays ACP, où ils prennent place dans le processus et la façon dont ils se mettent en corrélation.



\* Assemblée Parlementaire Paritaire

## 5. Ce que nous pensons que les Organisations de la Société Civile ont la possibilité de réaliser:

- De manière générale

Les acteurs de la société civile de l'Union européenne et des pays ACP peuvent travailler ensemble de manière efficace pour

- assurer que le processus de programme d'aide de la Commission européenne pour les pays ACP soit aussi exhaustif, transparent, ouvert et participatif que possible : les acteurs de la société civile, que ce soit dans les pays ACP ou en Europe, doivent être invités à participer activement : leur opinions doivent être prises en compte.
- Assurer l'appropriation du processus par les acteurs de la société civile des pays ACP, par exemple, par la mise en place d'un partenariat entre la société civile, les gouvernements nationaux et la Commission dans les pays concernés.
- S'assurer que les acteurs de la société civile vont s'organiser efficacement dans le but d'être entendus. A cette fin, ils devront présenter des stratégies claires en vue de faire passer leurs messages à l'ordonnateur national, à leurs parlements et aux politiciens de haut niveau.
- S'assurer que l'allocation des ressources financières qui résultera du processus de programmation donnera priorité aux OMD et reflètera les besoins de développement des pays bénéficiaires,

- De manière spécifique

Les acteurs de société civile des pays ACP peuvent rencontrer l'ordonnateur national et la délégation européenne afin de discuter des résultats de l'intervention européenne dans le passé et des objectifs qui seront poursuivis à l'avenir (ce qui requiert la présentation d'avant-projets de propositions). Les acteurs locaux peuvent influencer le processus de programmation au niveau national et régional. L'intégration de la société civile doit être vu comme un engagement permanent et non se borner à une consultation unilatérale. Cet engagement devrait aboutir à des processus qui sont:

- *Inclusifs* : les critères établis pour inviter les acteurs doivent laisser une chance à toutes les organisations qui désirent y participer sans tenir compte de leur capacité ou expérience dans ce type de travaux.
- *Transparents* : les documents (évaluations des études de stratégie par pays, PIN, profils environnementaux par pays...) y compris les tableaux de financement, doivent être disponibles en temps utile. Ils doivent être à la portée de tous de manière à permettre une consultation des bases préalablement au dialogue avec la Commission et les Gouvernements. Un compte-rendu des discussions doit être fourni.
- *Démocratiques* : les discussions sur les priorités de chaque pays ou région doivent faire l'objet d'un débat public et dans les parlements. L'implication des administrations nationales ayant des connaissances spécifiques (différents ministères, autorités locales) devrait être encouragée.
- La société civile des pays ACP peut *s'associer* avec les acteurs de la société civile de l'Union européenne. De telles relations devraient renforcer - sans remplacer - les dynamiques locales, faciliter l'implication des différentes organisations au niveau local et favoriser la constitution de réseaux permettant l'envoi de messages-clés aux capitales européennes (aussi dans le cadre de programmes spécifiques).

- Les ONG européennes peuvent apporter un soutien aux acteurs du Sud et renforcer le plaidoyer au sein de l'Union Européenne en:
  - Exerçant une pression sur les représentations des Etats-membres de l'Union Européenne dans chaque pays afin qu'elles travaillent en étroite collaboration avec la Commission européenne, les ordonnateurs nationaux et les différents ministères ; inciter les délégations de l'Union Européenne à élargir l'espace politique assurant l'implication de la société civile et à mettre à disposition de ceux-ci les aides financières nécessaires pour faciliter leur participation.
  - Rassemblant au niveau européen et en envoyant à leurs partenaires des pays ACP des informations de fond sur le processus de programmation de l'aide européenne, en particulier sur le prochain processus de rédaction des cadres stratégiques par région.
  - Rassemblant et diffusant les informations produites par les partenaires des pays ACP en vue de favoriser une analyse générale qui puisse être remise aux fonctionnaires de la Commission européenne, aux gouvernements et aux parlements de Etats-membres de l' Union européenne..

## **6. Les questions qui peuvent faire l'objet de discussions au niveau ACP:**

Lors de discussions avec les fonctionnaires de la Commission européenne, les Etats-membres et les gouvernements ACP, les acteurs de la société civile pourraient adapter la liste non exhaustive établie ci-dessous en mettant l'accent sur les thèmes et problèmes-clé qui correspondent à leurs priorités :

- La participation de la société civile:
  - Comment le Document de Stratégie Pays permettra-t-il une véritable appropriation et maîtrise des stratégies de développement pour tous les secteurs de la société ?
  - La société civile sera-t-elle impliquée dans le programme, la mise en place et l'évaluation de l'aide de la Commission Européenne dans notre pays ? Quels sont les plans concrets pour cela ?
  - Quelle quantité de ressources seront mises à disposition afin d'assurer la participation de la société civile ?
  - La participation des défenseurs de l'égalité des sexes sera-t-elle assurée dans ces processus? De quelle façon ?
  - La participation des populations indigènes en particulier sera-t-elle assurée ? De quelle façon?
  - La participation des groupes marginalisés sera-t-elle assurée? De quelle façon?
  - Etc...
  
- Les objectifs du millénaire pour le développement :
  - Le Document de Stratégie Pays défendra-t-il significativement l'égalité des sexes? De quelle façon?
  - Qu'en est-il des droits de santé sexuelle et reproductive ?
  - Le Document de Stratégie Pays constituera-t-il la base d'un modèle de développement environnementalement durable ? De quelle façon ?
  - Le Document de Stratégie Pays amènera-t-il une contribution considérable de l'Union Européenne au renforcement de l'enseignement primaire dans notre pays ? De quelle façon?
  - Le Document de Stratégie Pays amènera-t-il une contribution considérable de l'Union Européenne au renforcement des soins de bases dans notre pays ? De quelle façon ?

- La défense des droits humains fera-t-elle partie intégrante du Document de Stratégie Pays ? De quelle façon ?
  - Quelles stratégies seront mises en place pour s'assurer que les problèmes transversaux identifiés dans le Consensus Européen sur le Développement (droits de l'enfant, genre, droits des indigènes, sida, droits de l'homme, démocratie, bonne gestion des affaires publiques et environnement durable) soient traités de façon adéquate dans le programme d'aide de l'Union européenne ?
  - Le Document de Stratégie Pays apportera-t-il un soutien efficace au combat contre le sida et les autres maladies transmissibles ? De quelle façon ?
- L'appui budgétaire :
    - Est-ce qu'une part importante de cette aide sera octroyée par le biais d'appui budgétaire général à l'Etat ?
    - Si oui, quels mécanismes seront mis en place pour assurer que cette aide contribue à atteindre les Objectifs du Millénaire ?
    - Des initiatives budgétaires seront-elles prises comme stratégies en vue d'assurer l'égalité des sexes ?
    - La société civile participera-t-elle aux discussions concernant la répartition de cette aide ? De quelle façon ?
    - Quel processus de contrôle sera mise en place afin de vérifier si l'aide a bien été déboursée et de constater si les objectifs de l'Etat ont été atteints ?
    - Le parlement sera-t-il impliqué dans le processus ?
- L'ordre du jour établi par les donateurs:
    - Par quels moyens pouvons-nous assurer que la lutte anti-terroriste ne compromette pas nos efforts pour atteindre les Objectifs du Millénaire ?
    - Quel mécanisme est mis en place pour s'assurer que les projets de réintégration des réfugiés et immigrants respectent les standards internationaux en matière de droits humains et n'aboutissent pas à une raréfaction des ressources de développement ?
    - En matière de gouvernance, quels sont les indicateurs utilisés pour évaluer les progrès? S'agit-il uniquement d'indicateurs quantitatifs mesurant la corruption durant les élections? Les droits sociaux et économiques sont-ils pris en compte? La répartition de la richesse entre les régions ? La tendance des donateurs à donner priorité au développement urbain, etc..?
    - Nos études de stratégie de réduction de la pauvreté trouveront-elles un écho dans les documents de stratégie par pays ? De quelle façon ?
- Les négociations commerciales (APE)
    - Quelles études sont disponibles afin d'évaluer l'impact des accords de partenariat économique dans notre pays ? Les études d'impact et de soutenabilité (SIA) sont-elles utilisées ? Quels secteurs sont concernés ?
    - Des moyens financiers sont-ils mis de côté pour affronter les conséquences négatives possibles des APE sur nos économies ?
    - Quels thèmes et propositions sont discutés lors des réunions des task forces préparatoires régionales ?
- La mise en oeuvre:
    - Comment les objectifs et les propositions politiques sont-ils concrètement traduits dans les projets et les tableaux financiers ? Peut-on avoir accès à ces propositions de projet et ces tableaux financiers ?

- Quels montants ont-ils été engagés sous le 9<sup>ème</sup> FED ? Que deviendront ces programmes une fois le dixième FED en vigueur? Que deviendront les subsides du 9<sup>ème</sup> FED ?
- Quels sont les déboursements actuels dans notre pays ? Pour quels projets, programmes et secteurs ? Une information financière est-elle mise à disposition ?
- Quelles organisations et organes gouvernementaux sont impliqués dans la mise en oeuvre ?

### **7- De quelle façon pouvons-nous répartir le travail et améliorer la coopération : une suggestion et invitation à communiquer plus souvent**

Un échange utile d'informations dans les ACP, en Europe, et entre les ACP et l'Europe est d'une importance primordiale dans le contexte d'un travail sur la future programmation du FED. Un moyen facile d'échanger des informations pourrait être mis en place de façon à ce que tous les acteurs qui souhaitent être impliqués dans le processus puissent apporter leur contribution et utiliser facilement le flux d'informations ainsi créé. Cela peut être réalisé efficacement, par exemple, en utilisant le site internet où toute l'information peut être stockée.

Les acteurs de la société civile qui souhaiteraient recevoir plus d'information ou fournir un compte-rendu sur la programmation dixième FED peuvent s'inscrire dans la liste de courrier électronique du Groupe de travail sur Cotonou à l'adresse suivante: [CotonouAid-subscribe@yahoogroups.com](mailto:CotonouAid-subscribe@yahoogroups.com).

### **8- Glossaire**

#### **L'accord de Cotonou**

C'est un traité entre l'Union Européenne et les gouvernements d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les "pays ACP") signataires régissant des questions tels que l'aide, l'investissement, les droits humains et la gouvernance. Ratifié en juin 2000 à Cotonou (au Bénin), l'accord est entré en vigueur en 2002 et a remplacé la convention de Lomé qui ne traitait pas des droits humains et les problèmes de gouvernance.

Source: [http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index_en.htm)

Texte intégral de l'accord:

[http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf:agr01\\_en.pdf#zoom=100](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/pdf:agr01_en.pdf#zoom=100)

#### **Les Documents Stratégique Pays et Régions (DSPs/DSRs)**

Les Documents Stratégique Pays et Régions sont les principaux outils stratégiques sur lesquels s'appuient les programmes d'aide de l'Union Européenne. Ils établissent les grandes lignes politiques présidant à la mise en place des politiques de coopération, leur gestion et évaluation.

Source:

<http://snv2.eepa-portal.com>

Texte intégral du cadre commun des cadres stratégiques nationaux (mai 2001):

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/document/iqsg\\_04\\_01.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/document/iqsg_04_01.pdf)

#### **Les profils environnementaux par pays et par région (PEPs/PERs)**

Les profils environnementaux par pays et par région sont les outils principaux d'intégration des problèmes environnementaux décrits dans les cadres stratégiques. Ils analysent les conditions environnementales d'un pays ou d'une région et passent en revue le lien avec le développement social et économique ainsi que les actions requises pour assurer le développement durable de la région.

Les PEPs/PERs devraient être annexés aux DSPs/DSRs

Source: [http://www.environment-integration.org/EN/D122\\_CEP.htm](http://www.environment-integration.org/EN/D122_CEP.htm)

#### **Les accords de partenariat économiques (APE)**

Les accords de partenariat économiques sont des accords portant sur les négociations commerciales entre l'Union Européenne et des groupes de pays ACP. Les négociations menant aux accords de partenariat économiques (APE) ont été entamées le 27 septembre 2002 à Bruxelles et se déroulent en deux phases:

- La première concerne l'ensemble des ACP et vise des thèmes récurrents qui sont d'intérêt pour toutes les parties concernées, en particulier: les problèmes juridiques, la "dimension" de développement des APE, les accords d'agriculture et pêche, les services, l'accès au marché et les problèmes relatifs au commerce.
- La deuxième concerne le niveau national et régional des ACP en mettant l'accent sur des engagements spécifiques.

Source: : [http://www.acpsec.org/en:epa:note\\_on\\_epa.htm](http://www.acpsec.org/en:epa:note_on_epa.htm)

### **Le consensus européen sur le développement**

Le consensus européen de développement adopté le 20 décembre par trois institutions européennes définit les nouvelles politiques de développement de l'Union européenne. Il est construit sur un consensus solide qui existe maintenant sur les Objectifs du Millénaire et met l'éradication de la pauvreté au cœur de la discussion. Il insiste sur l'importance du partenariat avec les pays en développement et la promotion de la bonne gouvernance, les droits humains, et la démocratie comme moyens de mettre fin aux effets négatifs de la globalisation. Ce "consensus européen" présente le développement comme un élément clé de l'action extérieure de l'UE avec la politique étrangère et de sécurité commune. Il établit également des liens entre la politique de développement et les domaines politiques relatifs à l'émigration, l'environnement et l'emploi.

Source: [http://europa.eu.int/comm/development/body/development\\_policy\\_statement\\_index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement_index_en.htm)  
 Texte intégral de la déclaration:

[http://europa.eu.int/comm/development/body/development\\_policy\\_statement/docs/eu\\_dps\\_en.pdf#zoom=100](http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/docs/eu_dps_en.pdf#zoom=100)

### **Le fond européen de développement (FED)**

Le fond de développement européen (FED) est l'instrument principal de la Communauté d'aide pour la coopération au développement dans les pays ACP et les pays et territoires outre-mer. Le FED ne fait pas partie du budget général de la communauté mais est formé par les Etats-membres. Il dispose de ses propres règles financières et est dirigé par un comité spécifique. Chaque FED est conclu pour une période d'à peu près cinq ans. Le dixième FED est actuellement en négociation pour les années 2008-2013.

Source: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>

### **Les programmes nationaux indicatifs (PIN)**

Les programmes indicatifs nationaux sont un outil de gestion permettant d'identifier et de définir les actions qui permettront d'atteindre les objectifs établis dans les études de stratégies par pays et par région. Chaque étude de stratégies par pays est donc accompagnée d'un programme indicatif. Ce dernier fait partie intégrante de l'étude de stratégie et suit le plan d'action établi dans ce document. Le programme indicatif national couvre un période de plusieurs années (allant de 3 à 5 ans, cela dépend de l'accord, du règlement). Selon l'accord Cotonou, il existe une obligation juridique pour les pays ACP de donner au PIN un contenu opérationnel. La mise en œuvre relève de la responsabilité du Bureau EUROPAID de la Commission européenne.

Source:

[portal.com/wcm/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=7&id=159&itemid=42](http://portal.com/wcm/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=7&id=159&itemid=42)