

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

FINAL
A6-0469/2006

20.12.2006

RECOMMANDATION

sur le projet de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (6987/2006 – C6-0124/2006 – 2005/0071(AVC))

Commission du développement

Rapporteur: José Ribeiro e Castro

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	6
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	11
PROCÉDURE.....	14

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur le projet de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000
(6987/2006 – C6-0124/2006 – 2005/0071(AVC))**

(Procédure de l'avis conforme)

Le Parlement européen,

- vu le projet de décision du Conseil (6987/2006)¹,
 - vu le projet d'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000,
 - vu la demande d'avis conforme présentée par le Conseil conformément à l'article 300, paragraphe 3, deuxième alinéa, en liaison avec l'article 310 du traité CE (C6-0124/2006),
 - vu l'article 75 et l'article 83, paragraphe 7, de son règlement,
 - vu la recommandation de la commission du développement et l'avis de la commission des affaires étrangères (A6-0469/2006),
1. donne son avis conforme sur la conclusion de l'accord;
 2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et aux gouvernements et aux parlements des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

¹ Non encore publié au JO.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les négociations pour la révision de l'accord de Cotonou, ont été conclues sous la présidence conjointe du Luxembourg et du Cap-Vert le 23 février 2005 à Bruxelles et le traité modificatif a été formellement signé le 25 juin 2005 à Luxembourg.

Il s'agit de la première révision quinquennale prévue par l'article 95 de l'accord de Cotonou. L'accord de Cotonou a été, en effet, conclu pour une période de 20 ans commençant en mars 2000 et se terminant en février 2020.

La révision s'inscrit pleinement dans la continuité et l'acquis de Lomé Cotonou tout en apportant plusieurs modifications politiques ou visant à en améliorer l'efficacité. Le Parlement est invité, conformément à l'article 300 du traité CE, à évaluer l'accord dans le cadre de la procédure de l'avis conforme et également à se prononcer par le biais d'une résolution sur des recommandations pour sa mise en œuvre. Toutefois, le présent accord pose problème dans la mesure où il ne contient pas l'accord sur le financement.

1. L'ACQUIS DE LOMÉ-COTONOU

La présente modification fait sienne l'héritage de Lomé et de Cotonou dans son ensemble. La convention de Lomé avait été signée en 1975 par 46 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et par les 9 États membres de l'Union européenne. Progressivement, l'Union européenne s'élargit pour passer à 25 membres (bientôt 27) tandis que le nombre d'États ACP partenaires passe de 46 à 78.

La coopération est fondée sur le partenariat qui reconnaît l'égalité entre les parties signataires tel qu'en attestent les institutions conjointes. La stratégie se veut globale et cohérente dès le départ avec la programmabilité, le système commercial et non réciproque - avec des protocoles par produits- et des mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation des produits primaires.

Après la chute du mur de Berlin en 1989 et les bouleversements qui s'en sont suivis est apparue la référence dans la convention de Lomé IV au respect des droits de l'homme.

L'accord de Cotonou renforce et consolide cette évolution tout en définissant cinq piliers interdépendants: une dimension politique approfondie, une participation accrue, une approche plus stratégique de la coopération centrée sur la réduction de la pauvreté, la négociation et la conclusion d'accords de partenariat économique (APE), une amélioration de la coopération financière.

Le Parlement européen a donné son avis conforme à l'accord de Cotonou le 17 janvier 2002.

L'accord de Cotonou est un accord exemplaire, non seulement parce qu'il régit l'ensemble des aspects relatifs aux relations de l'UE avec les pays concernés, mais aussi parce qu'il concerne quelque 750 millions de la population mondiale.

2. LES MODIFICATIONS DE LA PREMIÈRE RÉVISION QUINQUENNALE DE L'ACCORD DE COTONOU

Le dialogue politique (art. 6 bis et 96 et annexe VII)

L'Accord révisé prévoit un dialogue politique plus systématique et formel au titre de l'article 8 lorsque celui-ci porte sur les trois éléments essentiels (droits de l'homme, principes démocratiques, État de droit). En outre, la tenue d'un tel dialogue est désormais requise avant tout passage aux consultations prévues à l'article 96. Une annexe précisant les modalités de ce dialogue structuré complète ces dispositions. Dans l'esprit du caractère préventif du dialogue au sens de l'article 8, un dialogue formel et structuré devrait être mené de manière systématique avec chaque pays. Si, à l'issue de ce dialogue formalisé, une partie considère que l'autre partie ne respecte pas une obligation essentielle, elle peut recourir à la procédure de consultation et, éventuellement, aux mesures appropriées prévues à l'article 96. Les délais prévus pour les consultations au titre des articles 96 et 97 ont par ailleurs été étendus. Le Conseil conjoint pourra préciser un certain nombre de modalités additionnelles, notamment s'agissant des étapes du processus de consultation et concernant une typologie de critères et d'objectifs.

L'accord de Cotonou révisé prévoit en outre la participation de représentants du groupe ACP et de l'APP ACP-UE dans la conduite du dialogue politique au titre de l'article 8. En pratique cela signifiera, pour le groupe ACP, la Troïka du comité des ambassadeurs ACP et le président du sous-comité ACP pour les affaires politiques, sociales, humanitaires et culturelles; pour l'APP, il s'agira des coprésidents ou de leurs représentants désignés.

Le renforcement des parlements (art. 58-2)

Pour la première fois, il est fait expressément référence aux parlements nationaux comme bénéficiaires de l'aide. Ce qui est maintenant écrit était déjà possible par le passé, mais cela va certainement encourager les gouvernements des pays ACP, lorsqu'ils négocient les Documents stratégiques nationaux, à inclure plus systématiquement les parlements.

La référence à la Cour pénale internationale (préambule, art. 6)

Il s'agit là aussi d'une nouveauté totale dans l'accord. Les États impliqués dans le partenariat affirment leur soutien à la CPI. Les négociations ont été difficiles aussi sur ce point. Les États ACP sont majoritairement favorables à la CPI, certains d'entre eux ayant même été un moteur dans son avènement. Dans le même temps, ils sont soumis aux pressions des États-Unis, qui ont menacé de représailles les États qui souscriraient au Statut de Rome. Cette problématique a été largement discutée lors du débat entre le Président de la CPI, M. Philippe Kirsch, et l'APP ACP-UE le 23 novembre 2004 à La Haye. L'intervention du Président Kirsch a certainement été déterminante à un point crucial des négociations pour convaincre les représentants ACP de souscrire à ce point.

La coopération dans la lutte contre les armes de destruction massive (art. 11 ter)

C'est sans doute un des points politiquement les plus importants de la modification de l'Accord et qui a fait l'objet d'âpres négociations. Il est prévu (1) une affirmation que l'assistance financière et technique pour la coopération en matière de non-prolifération des

ADM sera additionnelle et ne sera pas financée sur les ressources destinées à la coopération au développement ACP-UE; (2) une déclaration précisant que les mesures seront prises selon un calendrier adopté, prenant en compte les contraintes spécifiques des pays; et (3) une disposition pour l'appréciation du respect des mesures de non-prolifération qui devra s'inspirer en particulier des rapports effectués par les institutions multilatérales compétentes.

Désormais, la lutte contre les armes de destruction massive (ADM) est élevée au rang d'élément essentiel du partenariat, au même titre que les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit.

Les ACP étaient réticents à l'inclusion de ce point dans l'accord modifié qui, selon eux, a justifié le déclenchement de la guerre contre l'Irak bien qu'a posteriori l'existence d'ADM dans ce pays n'ait pas été avérée¹. Un autre problème exprimé, moins ouvertement par les ACP, réside dans la faiblesse structurelle de certains des États ACP et leur impossibilité à contrôler *de facto* la totalité de leur territoire. Les parties se sont finalement entendues sur une formulation satisfaisante de part et d'autre, notamment parce qu'elle prévoit des ressources additionnelles pour l'assistance technique.

La lutte contre le terrorisme (art. 11 bis)

La lutte contre le terrorisme est mentionnée comme un objectif conjoint.

Autres points de l'accord modifié:

- a. Référence aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (préambule)
- b. Référence aux autorités locales décentralisées (art. 4, 58-2)
- c. La prévention contre le mercenariat (art. 3 bis nouveau)
- d. La promotion des savoirs traditionnels (art. 23, e)
- e. La prévention contre le VIH/sida, la malaria et la tuberculose (art. 25 nouveau)
- f. L'encouragement des échanges d'étudiants et jeunes (art. 27 e)
- g. L'extension de la coopération régionale aux pays non ACP (art. 30-2, 58)
- h. Les technologies de l'information et de la communication (art. 43, 4)
- i. Les pays les moins avancés, enclavés ou insulaires (art. 89)

La question de la simplification des procédures de gestion est introduite aux annexes et fera aussi l'objet d'une décision du Conseil conjoint.

3. ÉVALUATION DES MODIFICATIONS

¹ Voir en ce sens l'intervention de Mme Coye, présidente du Comité des Ambassadeurs ACP, à la commission des affaires politiques de l'APP ACP-UE le 3 février 2005.

Dans l'ensemble, l'on peut souscrire aux modifications qui sont délibérément limitées. La nouvelle procédure pour le dialogue politique, le nouveau rôle attribué aux Parlements, la référence à la Cour pénale internationale, la référence aux OMD et la coopération régionale sont d'incontestables améliorations par rapport au texte antérieur.

Certains s'interrogent sur le fait de savoir s'il était vraiment opportun de promouvoir la lutte contre les ADM au rang d'élément essentiel de l'Accord. Il faut absolument que les objectifs en matière de droits de l'homme, les principes démocratiques, l'État de droit de bonne gestion des affaires publiques ne se trouvent pas dilués car ils restent la référence principale de tout accord.

D'autres considèrent que le nouvel objectif de lutte contre le terrorisme devrait trouver une traduction concrète à court terme dans le domaine des procédures contre le blanchiment des capitaux et la lutte contre les circuits financiers des réseaux du terrorisme international.

La référence désormais expresse aux OMD est bienvenue. Il conviendrait qu'elle soit reflétée dans les documents stratégiques nationaux et que la priorité soit donnée à la réduction de la pauvreté, à l'éducation de base et à la santé.

La mention du rôle des parlements dans la mise en œuvre de l'accord est pour le Parlement européen un des points essentiels de l'accord modifié. Si, en effet, rien n'interdisait un renforcement de la capacité parlementaire par le biais de crédits du FED, cela est resté marginal par le passé. Selon la Commission, sur les 77 pays ACP (avant l'adhésion de Timor-Leste), seulement 7 bénéficient à ce jour d'un appui parlementaire par le biais du FED. Or, le développement d'une capacité parlementaire est essentiel pour veiller à la transparence, à la bonne gestion des affaires publiques et au débat public sur les choix et priorités des politiques de développement. Le contrôle parlementaire est devenu encore plus essentiel depuis que l'aide budgétaire est utilisée pour plus d'un tiers des pays ACP. La commission des affaires politiques de l'APP a analysé dans un rapport la question du renforcement des parlements nationaux dans la mise en œuvre de l'accord de Cotonou et a identifié dans une résolution adoptée le 24 novembre 2005 à Édimbourg des suggestions concrètes pour renforcer le rôle des parlements¹. En particulier, il suggère que les parlements soient systématiquement associés à la programmation, au suivi et à l'évaluation de l'impact de la coopération et que les "meilleures pratiques" de contrôle parlementaire soient identifiées et diffusées.

Pour ce qui concerne la partie ACP, M. Borges, ministre des affaires étrangères du Cap-Vert et président en exercice du Conseil ACP, a estimé devant la commission du développement le 21 juin 2005 que "l'Accord est satisfaisant et équilibré". Il a toutefois exprimé le souhait d'une simplification des procédures administratives applicables pour l'accès au FED.

Enfin, comme on le verra plus loin, la lacune principale de l'accord est de ne pas avoir fixé de montant pour le cadre financier pluriannuel.

4. LE CADRE FINANCIER

¹ Non encore publiée au JO.

L'accord de Cotonou modifié ne contient pas, à la différence des accords précédents, de dispositions relatives au cadre financier. Les négociations n'ont pas pu aboutir sur ce point, en partie en raison du débat, toujours ouvert, sur la budgétisation du FED et sur les perspectives financières. Le nouveau cadre financier pluriannuel doit débiter le 1^{er} janvier 2008.

L'annexe 1 bis de l'accord de Cotonou révisé prévoit seulement ceci:

"L'Union européenne maintiendra, pour la nouvelle période, son effort d'aide aux États ACP au moins au même niveau que le neuvième FED hors reliquats auquel il convient d'ajouter, sur base des estimations communautaires, les effets de l'inflation, de la croissance au sein de l'Union européenne et de l'élargissement de celle-ci aux 10 nouveaux États membres en 2004".

Malgré une déclaration de l'UE en ce sens, aucun "montant précis" n'a pu être fixé avant le mois de septembre 2005. Sur la base de l'annexe 1 bis de l'accord de Cotonou révisé, la Présidence luxembourgeoise avait calculé un montant de 22,682 milliards d'euros en prix courants pour la période 2008-20013 (6 années), repris dans le cadre de négociation sur les perspectives financières en vue de la réunion du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005¹. La Commission européenne avait, pour sa part, évalué le montant à 24,948 milliards d'euros².

Dans sa résolution du 23 mars 2006³, le Parlement avait estimé que le montant final devrait refléter le maintien de l'effort consenti dans le cadre du neuvième FED, conformément à la formule de l'annexe 1 bis, mais qu'il devrait également refléter l'engagement consistant à porter l'APD à au moins 0,39 % du PNB en 2006, puis à 0,56 % d'ici à 2010, pour atteindre 0,7 % d'ici à 2015.

Finalement, le Conseil conjoint ACP-UE qui s'est tenu à Port Moresby (Papouasie-Nouvelle-Guinée) le 2 juin 2006 s'est entendu sur la somme de 23 966 millions d'euros qui couvrira six ans à partir du 1^{er} janvier 2008. La somme de 21 966 millions d'euros au titre du dixième FED sera disponible dès l'entrée en vigueur du cadre financier pluriannuel, et sera répartie comme suit: 17 766 millions d'euros seront affectés au financement des Programmes indicatifs nationaux et régionaux; 2 700 millions d'euros seront dédiés au financement de la coopération intra-ACP et interrégionale; 1 500 millions d'euros seront consacrés au financement de la facilité d'investissement. 2 000 millions d'euros seront accordés par la Banque européenne d'investissement sous la forme de prêts sur ressources propres. Ce montant sera destiné exclusivement aux ACP, ce qui écarte la proposition d'y inclure les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM).

À la demande du Parlement, les frais administratifs sont additionnels. Ils s'élèvent à 430 millions d'euros.

5. CONCLUSION

Globalement, le rapporteur souscrit aux modifications de l'accord, moyennant quelques remarques et suggestions concernant son application.

¹ Conseil de l'Union européenne, 15 juin 2005, ST 10090/05 CADREFIN 130.

² COM(2003)0590, COM(2004)0629, COM(2004)0838.

³ P6_TA-PROV(2006)0112.

30.1.2006

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

à l'intention de la commission du développement

sur le projet de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000
(6987/2006 – C6-0124/2006 – 2005/0071(AVC))

Rapporteur pour avis: Johan Van Hecke

SUGGESTIONS

La commission des affaires étrangères invite la commission du développement, compétente au fond, à adopter les conclusions de l'accord. Ce faisant, la commission:

1. se félicite de nombreuses évolutions positives qui reflètent la vigueur nouvelle et les nouvelles ambitions de l'Afrique, telles que l'institution du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la création de l'Union africaine et l'accroissement du nombre de dirigeants africains soucieux d'engager des efforts de médiation et de maintien de la paix;
2. souligne que l'accord révisé marque une amélioration dans la relation entre les États ACP, la Communauté européenne et les États membres, tout en maintenant l'acquis de Cotonou;
3. insiste pour que l'attention soit davantage centrée sur des mécanismes régionaux efficaces en vue de mettre en œuvre les normes et réglementations légales internationales et régionales;
4. se félicite du renforcement des dispositions relatives au dialogue politique dans la version révisée de l'accord de Cotonou et réclame une utilisation stratégique de ces nouvelles dispositions qui permette d'apporter des réponses plus rapides et plus efficaces aux crises;
5. fait observer qu'un dialogue politique plus structuré et plus efficace doit également être étendu aux pays et régions où il n'existe pas de crise manifeste ou imminente;

6. demande l'intégration des actions de l'Union européenne engagées en vue de la prévention des conflits, de la gestion des crises, de la recherche de solutions aux conflits, de la réconciliation et de la reconstruction et qu'une attention particulière soit accordée aux États qui sortent des conflits récents et invite la Commission à contrôler efficacement le respect par les parties concernées des accords de paix internationaux;
7. souligne l'importance du rôle que jouent les missions d'observation électorale de l'Union européenne pour la prévention des conflits et la promotion de la démocratie demande que les constatations contenues dans les rapports élaborés par ces missions soient prises en compte dans l'élaboration de la politique de développement de l'Union européenne à l'égard des États ACP;
8. se félicite de l'insertion d'une clause de coopération dans la lutte contre la dissémination des armes de destruction massive et réclame la coopération la plus étroite entre l'Union européenne, les États ACP et les Nations unies dans la lutte contre le terrorisme et la prévention de la prolifération, tant des armes légères que des armes de destruction massive, conformément à la Charte des Nations unies et au droit international;
9. se félicite de la détermination des parties à l'accord à prendre des mesures permettant de ratifier et de mettre en œuvre le statut de la Cour pénale internationale et des instruments apparentés, facteur déterminant dans les efforts engagés pour traduire en justice ceux qui commettent des crimes contre l'humanité et souligne l'importance des tribunaux ad hoc mis en place par les Nations unies dans la lutte contre l'impunité.

PROCÉDURE

Titre	Projet de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000
Références	2005/0071(AVC)
Commission compétente au fond	DEVE
Avis émis par Date de l'annonce en séance	AFET
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Johan Van Hecke 14.6.2005
Examen en commission	24.10.2005 25.1.2006
Date de l'adoption	26.1.2006
Résultat du vote final	+ : 42 - : 0 0 : 0
Membres présents au moment du vote final	Elmar Brok, Simon Coveney, Giorgos Dimitrakopoulos, Camiel Eurlings, Maciej Marian Giertych, Ana Maria Gomes, Alfred Gomolka, Anna Ibrisagic, Toomas Hendrik Ilves, Georgios Karatzaferis, Ioannis Kasoulides, Bogdan Klich, Vytautas Landsbergis, Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Francisco José Millán Mon, Philippe Morillon, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Raimon Obiols i Germà, Cem Özdemir, Mirosław Mariusz Piotrowski, Bernd Posselt, Michel Rocard, Raül Romeva i Rueda, Libor Rouček, Jacek Emil Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Hannes Swoboda, István Szent-Iványi, Konrad Szymański, Charles Tannock, Jan Marinus Wiersma, Karl von Wogau, Luis Yañez-Barnuevo García, Josef Zieleniec
Suppléants présents au moment du vote final	Marie Anne Isler Béguin, Erik Meijer, Janusz Onyszkiewicz, Aloyzas Sakalas, Inger Segelström
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final	Lena Ek, Jules Maaten

PROCÉDURE

Titre	Projet de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000	
Références	6987/2006 – C6 0124/2006 – 2005/0071(AVC)	
Date de la demande de l'avis conforme du PE	10.4.2006	
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance	DEVE 26.4.2006	
Commissions saisies pour avis Date de l'annonce en séance	AFET 26.4.2006	INTA 26.4.2006
Avis non émis Date de la décision	INTA 30.8.2005	
Rapporteur Date de la nomination	José Ribeiro e Castro 24.5.2005	
Examen en commission	2.10.2006	
Date de l'adoption	19.12.2006	
Résultat du vote final	+: 27	–: 0
	0: 3	
Membres présents au moment du vote final	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Fernando Fernández Martín, Michael Gahler, Filip Kaczmarek, Glenys Kinnock, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Horst Posdorf, Toomas Savi, Pierre Schapira, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská, Mauro Zani	
Suppléants présents au moment du vote final	John Bowis, Milan Gaľa, Fiona Hall, Alain Hutchinson, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer	
Suppléante (art. 178, par. 2) présente au moment du vote final	María Sornosa Martínez	
Date du dépôt	20.12.2006	