

LES CAHIERS DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Le Sud sans voix

les pays ACP et l'accord de Cotonou



Table des matières

Introduction

De Lomé à Cotonou : la coopération européenne d'un contexte à l'autre par Arnaud Zacharie

Partie I : Anatomie de l'accord de Cotonou

Définition et mise en perspective historique de l'accord de Cotonou par Philippe Vincent

Des PIN aux PIR : où va la coopération européenne ? par Georges Tshionza Mata

Partie II : L'actualité de l'accord de Cotonou

Accord + Partenariat + Economique : cherchez l'erreur... par Erik Rydberg

Cotonou est de la revue par Gérard Karlshausen

Partie III : La participation de la société civile

La société civile dans l'accord de Cotonou : partenaire ou instrument ? par Juliette Camus

Du Sud au Nord : des témoignages pour mieux comprendre par Cécile Vanderstappen et Gérard Karlshausen

Conclusion

Cotonou : stop ou encore ? par Gérard Karlshausen et Philippe Vincent

Introduction





Introduction

De Lomé à Cotonou : la coopération européenne d'un contexte à l'autre

Arnaud Zacharie

Les trois décennies écoulées depuis la signature des premiers accords de Lomé ont vu évoluer le contexte des relations internationales et, *a fortiori*, des termes de la coopération UE/ACP. Parmi ces évolutions, la plus significative concerne le passage du « *Trade but not aid* » fondé sur le principe de non réciprocité, aux accords commerciaux régionaux fondés sur la non discrimination.

La naissance de Lomé et l'esprit de Bandung

Le 28 février 1975, les premiers accords de Lomé signés entre la Communauté économique européenne (CEE) et quarante-six pays d'Afrique, de Caraïbe et du Pacifique (ACP) prévoient un libre accès des pays ACP au marché communautaire et une garantie des recettes d'exportation via des mécanismes de stabilisation des cours des matières premières : le STABEX et le SYSMIN. Ces conventions de Lomé, appelées à être renouvelées tous les cinq ans, symbolisent alors la volonté européenne de concourir à la réalisation du Nouvel ordre économique international (NOEI), dont la déclaration a été adoptée dix mois plus tôt par l'Assemblée générale des Nations unies. Ce Nouvel ordre émane des revendications des pays du tiers-monde, portées depuis le milieu des années 1950 lors de la Conférence de Bandung.

Du 18 au 24 avril 1955, vingt-neuf chefs d'Etat d'Asie et d'Afrique s'étaient réunis à Bandung, en Indonésie, à l'invitation du président indonésien Sukarno et sous le parrainage du président indien Nehru. La Déclaration de Bandung qui en découlait traçait les pistes de relations internationales pacifiques et équitables. Aux priorités de paix et de coopération « *dans les termes de la Charte des Nations unies* », s'ajoutaient la condamnation du colonialisme « *dans toutes ses manifestations* » et l'affirmation du refus collectif de toute inféodation à l'un des deux blocs de la guerre froide. L'indépendance des peuples du Sud devait ainsi déboucher sur des modèles de développement qui ne dépendent pas de l'un des deux blocs, le tout dans un panorama de paix et de relations Nord-Sud équitables. Les cinq principes du président Nehru se retrouvaient déclinés : non-agression, respect mutuel des souverainetés, non-ingérence dans les affaires intérieures, réciprocité des avantages dans les contrats et coexistence pacifique.

Depuis la fin des années 1950, alors que les termes de l'échange des pays du tiers-monde se détérioraient gravement, un des principaux slogans des pays du tiers-monde

était « *Trade but not aid* », ce qui signifiait qu'il fallait augmenter les recettes financières des pays du Sud par une augmentation de leurs revenus d'exportation plutôt que par l'aide, certes très charitable mais toujours bien ordonnée. Comme le soulignait l'historien Paul Bairoch : « *Au contraire de l'avare de Molière, qui ne donnait point le bonjour mais le prêtait, trop souvent on a tendance à assimiler les prêts avec intérêts accordés au tiers-monde à une aide pure, à des dons. (...) En fait l'aide pure ne doit représenter que 20-25% du montant traditionnellement considéré comme de l'aide* ». En outre, « *la quasi-totalité de l'aide fournie par les différents pays consiste en ce qu'il est convenu d'appeler « aide liée », c'est-à-dire comportant généralement l'obligation d'utiliser les sommes ainsi mises à la disposition des pays bénéficiaires à des achats auprès d'entreprises localisées dans les pays donateurs* »¹.

Par le biais d'accords préférentiels non réciproques et de mécanismes de garantie des revenus d'exportation, les conventions de Lomé affirmaient au milieu des années 1970 chercher à rencontrer les attentes des pays du Sud compilées dans la Déclaration de l'Assemblée générale de l'ONU sur le Nouvel ordre économique international.

Lomé sous l'ère de l'ajustement structurel

L'esprit du Nouvel ordre économique international n'allait cependant pas souffler longtemps. La crise de la dette du tiers-monde, déclenchée au début des années 1980, rendait les pays du tiers-monde dépendants de l'aide extérieure pour sortir de l'ornière financière dans laquelle ils s'étaient subitement retrouvés. Le FMI et la Banque mondiale sont alors envoyés par les pays industrialisés au chevet des pays en crise pour leur octroyer de nouveaux prêts avantageux en échange de réformes macroéconomiques dites d'ajustement structurel. Lorsque le 8 décembre 1984, les conventions de Lomé III sont signées par la CEE et soixante-six pays ACP, les pays en développement entrent massivement dans l'ère de l'ajustement structurel.

Sur le plan commercial, l'objectif prioritaire des programmes d'ajustement structurel est d'augmenter suffisamment les revenus d'exportation des pays en développement pour rembourser leurs dettes. Le FMI pousse donc les pays pauvres à se spécialiser dans la production de quelques produits primaires à exporter dans des volumes sans cesse croissants. Il en résulte que les pays les plus pauvres sont devenus dépendants des revenus d'exportation de quelques matières premières exportées en quantité accrue. C'est ce qu'on appelle la doctrine du « tout à l'exportation » : par exemple, selon la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), les exportations de l'Afrique subsaharienne ont enregistré une augmentation de 50% entre 1985 et 1992. Or, comme le souligne le Rapport 2002 de la CNUCED, plus les pays pauvres exportent, moins ils en retirent les fruits ! L'excédent commercial de 2,2 milliards de dollars affiché par l'Afrique subsaharienne en 1980 s'est par exemple transformé en un déficit de 16,1 milliards en 1998.

Le problème se situe au niveau de la demande extérieure de ces produits, qui n'augmente pas indéfiniment. Cette réalité entraîne une surproduction sur le marché mondial et une

chute quasi permanente des prix. En définitive, le « tout à l'exportation » de quelques produits primaires aboutit au creusement du déficit commercial des pays pauvres, d'autant plus que les prix des produits à importer ne diminuent pas, ce qui accentue la dégradation des termes de l'échange. Cette évolution est devenue une véritable trappe à pauvreté. En effet, le FMI a poussé les pays pauvres à abandonner les cultures vivrières au profit du « tout à l'exportation ». Etant donné que les revenus d'exportation restent insuffisants, de nombreux pays pauvres (la moitié des ACP sont des PMA qui regroupent les 50 pays les moins avancés de la planète) doivent emprunter pour payer leurs importations de produits alimentaires, ce qui aggrave leur déficit, augmente leur dette extérieure et les rend plus dépendants de l'aide alimentaire. Résultat : selon les Nations unies, bien que « le niveau moyen d'intégration commerciale des PMA est à peu près dans la moyenne mondiale et (...) est en fait plus élevé que celui des pays à revenu élevé de l'OCDE », on constate « un lien étroit entre l'incidence de l'extrême pauvreté et la dépendance à l'égard des exportations de produits primaires. (...) Dans les PMA dont les principales exportations sont les produits primaires hors combustibles, le pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté est passé de 63% pour la période 1981-1983 à 69% pour la période 1997-1999 ; la hausse a été particulièrement forte dans les PMA exportateurs de produits minéraux, le pourcentage de la population vivant dans l'extrême pauvreté passant de 61% à 82% »².

Les mécanismes du STABEX et du SYSMIN, dont les budgets mobilisés étaient sans commune mesure avec les défis impliqués par la chute généralisée des cours des matières premières, ne pouvaient pas grand-chose pour enrayer ce fléau. Pire, les accords de Lomé évoquaient nommément leur « appui à l'ajustement structurel » et soutenaient donc ouvertement les réformes en cours. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, malgré des conditions d'accès préférentielles au marché européen, la part des pays ACP dans le commerce avec l'Union européenne ne cessait de chuter. Alors que suite à la fin de la guerre froide, l'aide au développement chutait inlassablement, les pays du tiers-monde, après avoir revendiqué le « *Trade but not aid* », se retrouvaient en définitive perdants sur les deux tableaux.

Cotonou et l'ère de la non discrimination

En janvier 1995, le GATT, qui était un simple secrétariat, est remplacé par une véritable organisation internationale, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont la mission consiste à éliminer progressivement toutes les barrières au commerce à l'échelle planétaire, selon le principe de la non discrimination. L'OMC est dotée d'un tribunal du commerce international, l'Organe de règlement des différends (ORD), devant lequel un Etat membre peut porter plainte contre un autre Etat pour entrave au commerce. Elle est ainsi la première organisation internationale dont les règles sont véritablement contraignantes. En cas de litige, un panel d'experts est chargé de l'arbitrage et des éventuelles sanctions, qui permettent au pays plaignant de taxer l'importation de produits du pays condamné (sorte de « loi du Talion »). Le champ des compétences de l'OMC est élargi : au commerce des marchandises s'ajoutent notamment un accord sur le commerce des services (AGCS) et un

autre sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC). Grâce à l'OMC, la liberté d'échanger un éventail sans cesse croissant de biens et de services à l'échelle mondiale est juridiquement garantie par le principe de non-discrimination.

Le problème pour la pérennité de l'esprit de Lomé est que la non discrimination est l'exact opposé de la non réciprocité, qui devient donc illégale aux yeux de l'OMC. L'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, conserve le volet de l'appui à l'ajustement structurel (article 67), mais s'ouvre tout naturellement aux volets de l'OMC, notamment l'AGCS (article 41) et l'ADPIC (article 46). Seuls les contretemps de l'OMC, illustrés par l'échec des conférences de Seattle (1999) et de Cancun (2003), et l'obtention de dérogations - la première sous Lomé IV courant jusque 2000 et la seconde sous Cotonou courant jusqu'à fin 2007 - ont permis à la non réciprocité de perdurer dans l'application des accords de coopération UE/ACP. Mais cette réalité devra être abolie pour le 1^{er} janvier 2008, date à laquelle la dérogation acquise à l'OMC ne sera plus effective. C'est pourquoi l'Union européenne négocie depuis septembre 2002 des Accords de partenariat économique (APE) avec six groupes régionaux de pays ACP.

Comme l'analyse Friedrich Falkenberg, directeur à la Direction générale du commerce de la Commission européenne : « Toute l'idée des négociations régionales repose sur le constat que les relations commerciales globales non réciproques des pays ACP telles qu'elles existaient dans le passé ont largement échoué à parvenir aux objectifs de développement escomptés. La part du commerce des pays ACP sur les marchés de l'UE a chuté sensiblement ces dernières décennies, malgré des conditions d'accès aux marchés sans précédent, ce qui montre que le commerce extérieur à lui seul n'est pas une condition suffisante pour assurer le développement. Il faut examiner de plus près le volet de l'offre, c'est-à-dire la capacité des partenaires en développement à renforcer leurs capacités de production ainsi que toutes les ressources humaines et toutes les infrastructures nécessaires pour s'intégrer davantage dans une économie mondiale globale. (...) Il faut que le capital africain travaille en Afrique si l'on veut que le continent décolle. Nous devons nous pencher sur les raisons de la fuite continue des capitaux : elles tiennent à l'instabilité politique et aux conflits, mais aussi à l'absence d'opportunités dues à une compartimentalisation excessive des pays ACP. (...) Lorsque l'Inde affirme que les règles en matière d'investissements ne devraient pas être négociées au plan international, cela peut représenter une approche défendable du point de vue indien. Du point de vue du Burkina Faso, du Mali ou de la Mauritanie, cela ne tient pas debout. Ces petites économies vont devoir entrer en concurrence pour attirer les investissements, et cette concurrence devrait se fonder sur un marché intérieur plus vaste, donc sur l'intégration régionale, ainsi que sur des règles plus stables et plus prévisibles pour les investisseurs, donc sur l'inclusion de cette question dans les APE. (...) Ces règles devraient clairement reconnaître le droit des pays, ou plutôt des régions, à réguler l'activité économique sur leur territoire. Mais dans des conditions transparentes, prévisibles et non discriminatoires. (...) L'UE et les ACP ont en commun plus de valeurs et d'objectifs de développement que cela n'est le cas entre les 150 membres de l'OMC. C'est la raison pour laquelle nous pouvons aller plus loin dans la définition des règles de notre relation commerciale préférentielle que nous pourrions le faire à l'OMC ». Quant au sou-

tien à l'ajustement structurel, il n'est pas oublié : « *Nous savons que le soutien public sera un élément des ajustements structurels nécessaires au développement. Le Fonds européen de développement (FED) est conçu pour soutenir nos efforts* »³.

En d'autres mots et pour résumer l'analyse de la Commission européenne, puisque l'échec de Lomé a signifié les limites du « *Trade but not aid* », il faut voir plus loin en créant, avec Cotonou, des marchés ACP régionaux appelés à terme à être coulés dans un grand accord commercial régional UE/ACP, fondé sur le principe de non discrimination imposé par les règles de l'OMC. Rien n'est dit sur les termes de l'échange tandis que l'appui à l'ajustement est pérennisé. En définitive, la philosophie des accords de coopération UE/ACP glisse du « *Trade but not aid* » aux accords commerciaux régionaux et de la non réciprocité à la non discrimination. C'est là le résultat du nouveau contexte de la coopération internationale, celui des zones de libre-échange régionales qui se négocient et fleurissent aux quatre coins du monde en marge des négociations de l'OMC.

¹ P. Bairoch, « Le Tiers Monde dans l'impasse », Folio, 1992, pp. 424-426.

² CNUCED, « Les pays moins avancés. Rapport 2002 », Aperçu général, Nations unies, 2002.

³ « Eclairages sur les négociations. De Doha à Cotonou », vol.3, N°4, juillet 2004, www.acp-eu-trade.org/tni_fr.htm.

Partie I :

anatomie de l'accord de Cotonou





Partie I : Anatomie de l'accord de Cotonou

Définition et mise en perspective historique de l'accord de Cotonou

Philippe Vincent

La succession des conventions entre l'Union européenne et les Etats ACP

Dès la création de la Communauté européenne en 1957, le traité de Rome réservait une place particulière aux territoires d'outremer des Etats membres (essentiellement les colonies belges et françaises). Les articles 131 à 136 du Traité prévoyaient la mise en place d'une association entre la Communauté et les pays et territoires d'outremer. Celle-ci avait pour objectif la promotion du développement économique et social des pays en question et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté européenne. Lorsque ces pays eurent acquis leur indépendance, ils ne souhaitèrent plus que leurs relations avec la Communauté soient déterminées unilatéralement par celle-ci. Ils demandèrent à pouvoir négocier une véritable convention d'association, où les deux partenaires seraient sur un pied d'égalité avec la Communauté. Cette convention fut signée à Yaoundé, capitale du Cameroun, le 20 juillet 1963, pour une durée de cinq ans. Elle prévoyait la mise en place, pour un nombre limité de produits, d'une zone de libre-échange non réciproque entre la Communauté et chacun des 18 pays africains et malgache associés. Cette non-réciprocité impliquait que la Communauté acceptait de renoncer à percevoir des droits de douane sur certains produits importés des Etats associés. Par contre, ceux-ci ne renonçaient pas à percevoir des droits de douane sur leurs importations originaires de la Communauté. Cette non-réciprocité était fondamentale pour les pays du Sud. Leur budget national dépend en effet parfois pour plus de 50% des seuls droits de douane. La non-réciprocité allait par conséquent être une caractéristique fondamentale de la coopération entre la Communauté et les pays du Sud pendant plus de 40 ans. Une aide financière était également prévue par la convention de Yaoundé. Celle-ci fut renouvelée en 1969.

Les Etats africains du Commonwealth s'estimaient défavorisés par le traitement privilégié accordé aux pays d'Afrique francophone. A la fin des années 60, la Communauté accepta par conséquent d'entamer des négociations avec certains Etats africains anglophones, anciennes colonies de la Grande-Bretagne. Le Nigeria, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie signèrent ainsi entre 1967 et 1969 les accords de Lagos, puis d'Arusha.

L'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté en 1973 rendit nécessaire la mise en place d'un cadre de coopération adéquat pour un ensemble beaucoup plus vaste de partenaires du Sud. C'est ainsi que fut signée en 1975 la première Convention de Lomé avec les Etats ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Celle-ci a connu plusieurs renouvellements en 1981, 1986 et 1991. On parle habituellement des conventions de "Lomé I, II, III et IV" pour désigner chacune des versions. Chaque renouvellement a marqué à la fois un élargissement des objectifs et un accroissement du nombre des pays partenaires. Le contenu des conventions de Lomé se développait autour de trois axes: la coopération commerciale, la coopération financière et la coopération politique.

La convention de Lomé a été remplacée par la convention de Cotonou, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003.

La coopération commerciale dans la Convention de Lomé

La Convention de Lomé s'inspirait des conventions précédentes. Elle continuait à accorder des préférences non réciproques aux produits originaires des Etats ACP. Ceux-ci bénéficiaient du libre accès sur le territoire communautaire, à l'exception de certains produits agricoles. Les produits communautaires, par contre, ne bénéficiaient d'aucun accès préférentiel sur le territoire des Etats ACP. Ceux-ci ne pouvaient toutefois pas opérer de discriminations entre les Etats membres de la Communauté.

La Convention de Lomé avait été complétée par des protocoles consacrés à un certain nombre de produits agricoles sensibles, à savoir le sucre, la banane, le rhum et la viande bovine. Ces protocoles présentaient un intérêt majeur pour les pays ACP. Le plus avantageux était le protocole relatif au sucre, qui constituait l'engagement pris par la Communauté d'acheter une certaine quantité de sucre de canne aux producteurs des pays ACP à un prix correspondant au prix communautaire du sucre, ce qui équivalait à environ deux fois le prix mondial du sucre de canne.

La coopération financière dans la Convention de Lomé

Les aides financières prévues par la Convention de Lomé étaient contenues dans des Fonds européens de développement (FED). Ceux-ci sont alimentés directement par les Etats membres, et par conséquent indépendants du budget général de la Communauté. Ils sont conclus pour 5 ans. La dotation du 8^{ème} FED (1995-2000) avait été fixée à 13,3 milliards d'écus. La coopération financière a fait l'objet de nombreuses critiques. Chaque FED était subdivisé en de nombreux instruments, chacun travaillant indépendamment et obéissant à sa propre logique. Il en résultait un manque de cohérence dommageable aux pays bénéficiaires.

La Convention de Lomé avait par ailleurs instauré un système par lequel la Communauté garantissait aux pays ACP un certain niveau de recettes pour leurs exportations de pro-

duits miniers (SYSMIN) et agricoles (STABEX). L'économie des pays ACP souffre en effet d'une grande dépendance vis-à-vis de ces exportations, dont les recettes connaissent de fortes fluctuations en fonction de l'évolution (souvent erratique) des cours mondiaux des matières premières. Une diminution du cours d'un produit de base représentant une part importante des exportations des pays ACP entraînait le versement d'une intervention communautaire visant à en atténuer l'impact négatif sur les recettes d'exportation de l'Etat ACP concerné. La dotation de ces fonds a cependant été souvent insuffisante pour faire face à toutes les demandes.

La structure institutionnelle et les valeurs de la Convention de Lomé

Les Conventions de Lomé avaient mis sur pied plusieurs institutions qui furent souvent décrites comme l'un de leurs apports essentiels. Elles comprenaient un Conseil ministériel, un comité des ambassadeurs et une assemblée parlementaire commune.

Les Conventions de Lomé III et IV avaient consacré l'importance des droits de l'homme (valeur de la personne humaine, égalité des hommes et des femmes) dans le cadre de la coopération entre la Communauté et les pays ACP. Lomé IV avait également érigé la protection de l'environnement en nouvel objectif prioritaire de la coopération dans le système des relations CEE-ACP. La Communauté avait ainsi pris l'engagement, par exemple, de ne plus transférer ses déchets dangereux et radioactifs vers les pays ACP.

La contestation des conventions de Lomé 1

C'est par rapport à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) que les contestations à l'encontre de la politique de développement de la Communauté allaient voir le jour. Les conventions conclues entre la Communauté et les pays ACP constituaient en effet des exceptions à la clause du traitement de la nation la plus favorisée contenue dans le GATT. Cette clause stipule qu'un Etat membre du GATT doit traiter de la même manière tous ses partenaires commerciaux. Or, les exportations des pays ACP vers la Communauté étaient favorisées par rapport à celles des autres pays, puisqu'elles étaient dispensées de droits de douane. Seul un petit nombre de dispositions du GATT permettent de justifier une telle différence de traitement. Les plus importantes sont l'article XXIV du GATT, qui autorise la mise en place d'unions douanières et de zones de libre-échange, et le Système généralisé des préférences (SGP), qui autorise les pays développés à accorder des avantages tarifaires aux seuls pays en développement.

Aucune de ces deux dispositions ne pouvait cependant être invoquée pour justifier les avantages accordés aux pays ACP par la convention de Lomé. L'article XXIV du GATT n'autorise en effet les zones de libre-échange que si elles sont réciproques, chaque partie renonçant à percevoir des droits de douane sur les importations de l'autre, ce qui n'était pas le cas de la convention de Lomé. Le SGP, quant à lui, n'autorise pas les pays développés à effectuer des discriminations

entre les pays en développement. Seuls les pays les moins avancés (PMA), dont la liste est établie par l'Organisation des Nations Unies, peuvent bénéficier de préférences supplémentaires. En ne favorisant que les Etats ACP (qui ne sont pas tous des PMA), la Communauté européenne ne respectait pas les conditions d'invocation du SGP.

L'affaire de la banane allait sonner le glas des préférences non réciproques, et ébranler profondément la politique communautaire de coopération au développement. Une organisation commune des marchés de la banane fut établie en 1993. Elle comportait un aspect interne (que nous n'étudions pas ici) et un aspect externe. En synthèse, celui-ci distinguait plusieurs types de bananes. Les importations de bananes originaires des pays ACP bénéficiaient d'une exemption de droits de douane dans la limite des quantités que ces pays exportaient traditionnellement vers la Communauté. Au-delà de ces quantités, un contingent tarifaire² de deux millions de tonnes pour l'ensemble de la Communauté européenne était mis en place. Dans le cadre de ce contingent tarifaire, les bananes originaires des pays ACP étaient toujours soumises à un droit de douane nul, tandis que les importations de bananes de pays tiers³ étaient soumises à un droit de douane de 100 écus par tonne. Lorsque la limite du contingent était atteinte, les importations de bananes (tant ACP que de pays tiers) étaient soumises à un tarif prohibitif: 750 écus par tonne pour les bananes ACP et 850 écus par tonne pour les bananes de pays tiers.

Ce règlement suscita de violentes oppositions. Les pays d'Amérique latine producteurs de bananes, appuyés par les Etats-Unis, l'attaquèrent dans le cadre du GATT. Un premier rapport (non adopté) condamna en 1994 la nouvelle organisation commune des marchés de la banane. Celle-ci opérait en effet une discrimination en faveur des pays ACP, aucune disposition du GATT ne permettant de la justifier.

Soucieux de maintenir les relations commerciales entre la Communauté et ses partenaires ACP, le rapport conseillait toutefois aux Parties contractantes du GATT d'adopter une dérogation en faveur de la Convention de Lomé. Cette dérogation fut adoptée le 9 décembre 1994, quelques jours avant l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC. Elle autorisait temporairement le maintien des dispositions violant le principe de la nation la plus favorisée jusqu'à la fin de la convention de Lomé IV, soit jusqu'au 29 février 2000.

La mise en place de l'OMC allait profondément modifier les paramètres du problème. Dans le cadre de la procédure de règlement des différends du GATT, il était toujours possible à un pays d'empêcher l'adoption du rapport condamnant sa législation comme incompatible avec les principes du GATT, ce que la Communauté européenne ne manqua pas de faire en 1994. Par contre, dans le cadre de la nouvelle procédure de règlement des différends mise en place dans le cadre de l'OMC, le rapport est adopté automatiquement, sauf consensus inverse.

En 1996, les Etats-Unis, le Mexique, le Guatemala, le Honduras et le Costa Rica lancèrent une procédure devant l'organe de règlement des différends de l'OMC. Celui-ci rendit en 1997 un rapport condamnant le régime communautaire d'importation. Cette condamnation a été rapidement

confirmée par l'Organe d'appel de l'OMC. La préférence tarifaire accordée aux pays ACP ne pouvait plus être condamnée, en raison de la dérogation dont bénéficiait la Convention de Lomé jusqu'en 2000. Par contre, le système d'allocation des licences d'importation fut jugé contraire aux principes du GATT et condamné.

La politique communautaire de coopération non réciproque était reconnue comme incompatible avec les principes du GATT. Seule une dérogation temporaire était accordée en faveur de la convention de Lomé, mais elle devait prendre fin en même temps que celle-ci. La Communauté se voyait dès lors obligée de remettre en cause l'entièreté de sa politique de coopération au développement et de passer d'accords offrant des préférences unilatérales à des zones de libre-échange réciproques. Dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, la Communauté a conclu (ou est en train de négocier) de véritables accords de libre-échange avec les pays du bassin méditerranéen. Les pays ACP n'allaient pas échapper à la règle. Les nouvelles négociations aboutirent à la conclusion de la convention de Cotonou.

La négociation de l'Accord de Cotonou

Des négociations furent entamées dès 1996 avec les Etats ACP afin de renouveler la Convention de Lomé IV, qui devait arriver à échéance en 2000. En 1996 et en 1997, la Commission fit part des orientations qu'elle comptait donner à ces négociations. Le nouveau "partenariat pour le développement" proposé aux pays ACP apporterait son appui à l'intégration régionale des pays ACP. Il aurait pour objectif principal l'éradication de la pauvreté, et serait caractérisé par son ouverture à de nouveaux acteurs, tels que les organisations non gouvernementales et la société civile. Ces négociations aboutirent à l'adoption, en février 2000, d'un nouvel accord, dit de partenariat. Il était initialement prévu que cet accord soit signé aux îles Fidji en mai 2000. Suite à l'instabilité politique qui secouait ce pays à cette époque, l'accord a finalement été signé à Cotonou, capitale du Bénin, le 23 juin 2000. Il est entré en vigueur le 1er avril 2003.

Conclu pour une durée de 20 ans, l'Accord de Cotonou s'appuie en grande partie sur les acquis des conventions de Lomé. Elle va cependant modifier fondamentalement les rapports entre la Communauté et ses partenaires ACP. Si l'Accord prévoit en effet le maintien jusqu'au 31 décembre 2007 des préférences commerciales unilatérales que la Communauté accordait aux pays ACP, il prévoit également que des zones de libre-échange réciproques seront progressivement mises en place à partir de 2008 entre la Communauté et ces pays (ou groupes de pays).

Le nombre d'Etats ACP associés est passé à 77 avec l'admission des Etats fédérés de Micronésie, des Iles Cook, de la République des Iles Marshall, des Iles Palaos, de la République de Nauru et des Iles Niue. L'adhésion de Cuba n'est pas à l'ordre du jour. Il faut enfin noter que l'Afrique du Sud, qui ne se considère pas comme un pays en développement, bénéficie d'un statut spécial auquel un protocole à l'Accord de Cotonou est consacré.

L'Accord de Cotonou vise avant tout à accélérer l'intégration des Etats ACP dans l'économie mondiale. Ses objectifs prin-

cipaux sont l'amélioration des échanges commerciaux entre les partenaires et le financement d'un certain nombre de projets de développement. La primauté de l'économie de marché et l'importance de la promotion du secteur privé sont mises en évidence tout au long de la convention.

La coopération commerciale dans l'Accord de Cotonou

Afin de se mettre en conformité avec les dispositions des accords OMC (notamment l'article XXIV du GATT), les partenaires ont dû renoncer au maintien des préférences commerciales non réciproques au bénéfice de l'ensemble des pays ACP. Seuls les pays les moins avancés (PMA) pourront continuer à bénéficier de telles préférences. Les autres devront se résoudre à conclure, individuellement ou sur une base régionale, des zones de libre-échange réciproques avec la Communauté.

La Communauté va conclure avec ses partenaires ACP des accords dits de "partenariat économique"⁴. Ce seront de véritables accords de libre-échange, réciproques. Ils seront conclus soit sur une base bilatérale, soit, dans la plupart des cas, sur une base multilatérale, entre la Communauté et des zones d'intégration économique régionale du Sud. L'Accord stipule en effet expressément que l'intégration régionale entre pays ACP est un élément clé de leur intégration dans l'économie mondiale.

Les négociations pour la mise en place des accords de partenariat économique ont commencé en septembre 2002. Ils n'entreront pas en vigueur avant le 1er janvier 2008. A titre transitoire, l'ancien système de préférences non réciproques des conventions de Lomé a été maintenu en vigueur. Si les produits industriels originaires des pays ACP peuvent continuer à pénétrer sur le territoire communautaire en exemption de droits de douane et de restrictions quantitatives, il n'en est pas de même des produits agricoles. Ceux-ci bénéficieront simplement d'un "traitement plus favorable que celui accordé aux pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée" et de l'exemption des restrictions quantitatives.

La Convention de Lomé a toutefois pris fin le 29 février 2000, et avec elle la dérogation à l'application de la clause de la nation la plus favorisée adoptée par le GATT en 1994. La non-prolongation de cette dérogation exposait la Communauté européenne à une nouvelle condamnation de l'OMC. Une demande de prolongation de la dérogation fut par conséquent introduite. Elle fut adoptée en novembre 2001 à l'occasion de la conférence ministérielle de Doha. Cette nouvelle dérogation prendra fin le 1er janvier 2008, avec l'entrée en vigueur des accords de partenariat économique.

39 pays ACP font partie des pays les moins avancés (PMA). Ils peuvent par conséquent bénéficier d'un traitement plus favorable en vertu de la décision sur le traitement plus favorable accordé aux pays en développement adoptée en 1979 au sein du GATT à l'issue des négociations du Tokyo Round.

Adoptée en février 2001, l'initiative *Tout sauf les armes* sup-

prime totalement les droits de douane sur l'ensemble des marchandises originaires des PMA, à l'exception des armes. L'initiative *Tout sauf les armes* prévoit cependant une période transitoire pour trois produits sensibles, à savoir les bananes, le riz et le sucre. La libéralisation de leur régime d'importation aura lieu progressivement : entre 2002 et 2006 pour les premières, entre 2006 et 2009 pour les deux autres produits.

Ce traitement sera plus favorable que celui réservé aux autres Etats ACP. A l'heure actuelle, en effet, de nombreuses exceptions à la libéralisation subsistent dans le secteur agricole. A partir du 1er janvier 2008, l'avantage de la suppression progressive de ces obstacles sera largement compensé par l'obligation de libéralisation de leur régime d'importation que les pays ACP devront accorder aux produits communautaires.

La coopération financière dans l'Accord de Cotonou

Le premier protocole financier prévoit une aide globale d'un montant de 15 milliards 200 millions d'€ pour la période 2000-2005 : 13 milliards 500 millions d'€ au titre du 9ème FED⁵ et un montant maximal d'1 milliard 700 millions d'€ accordé par la Banque européenne d'investissement sous forme de prêts sur ses ressources propres.

L'une des particularités de l'Accord de Cotonou est de laisser aux Etats bénéficiaires de l'aide communautaire une plus grande liberté dans l'analyse de leurs problèmes et dans la conception et la mise en oeuvre des réformes. La Communauté se réserve toutefois le droit de prendre les décisions de financement pour les projets et programmes, ce qui réduit considérablement l'autonomie qui semblait avoir été accordée aux pays ACP.

Les instruments composant le FED ont été rationalisés, afin de renforcer la cohérence de l'aide communautaire. Les ressources sont dorénavant regroupées en deux instruments. Le premier est "l'enveloppe de soutien au développement à long terme", qui recouvre 10 milliards d'€. Gérée conjointement par la Commission et l'Etat ACP concerné, elle reprend notamment toutes les aides non remboursables. Elle est subdivisée en deux parties. La première reprend toutes les aides programmées (appui aux réformes macroéconomiques, aux politiques sectorielles et aux réformes institutionnelles). La seconde sert à couvrir des besoins imprévus, notamment l'atténuation de la fluctuation des recettes d'exportation. Il est important de noter que les systèmes STABEX et SYSMIN ne sont pas prolongés. Il s'agit simplement de reconnaître l'existence de besoins spécifiques liés à une dépendance particulière à l'égard des produits de base.

Le second instrument financier est la "facilité d'investissement". Gérée par la Banque européenne d'investissement, elle a pour objectif de promouvoir le développement du secteur privé dans les pays ACP. Elle peut intervenir par le biais de prêts, de prises de participation dans des entreprises ACP ou de garanties à l'investissement. Au début de chaque période couverte par un protocole financier, les pays ACP

désireux de bénéficier de subventions dans le cadre de celui-ci doivent établir, de commun accord avec l'Union, un "programme indicatif national" reprenant une stratégie de coopération. Celle-ci doit décrire les plans de développement prévus, ainsi que les aides financières demandées. Les programmations intéressant deux ou plusieurs Etats ACP, ou un organisme régional dont au moins deux Etats ACP sont membres, peuvent elles aussi établir des "programmes indicatifs régionaux" et bénéficier d'aides financières. Dans tous les cas, les décisions de financement sont prises par la Commission et font l'objet d'une convention de financement.

La structure institutionnelle et les valeurs de l'Accord de Cotonou

L'Accord met l'accent sur un certain nombre d'éléments. Assez curieusement, il opère une subtile distinction entre trois éléments "essentiels" et un élément "fondamental". Les trois éléments essentiels sont le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (y compris le respect des droits sociaux fondamentaux), celui des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Il est cependant explicitement prévu que, sur la base des principes universellement reconnus, chaque Etat peut développer sa propre culture démocratique. La violation de ces principes fondamentaux peut entraîner la prise de mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation, la suspension de l'application de l'Accord vis-à-vis de l'une des parties ne devant intervenir qu'en dernier recours.

La gestion transparente et responsable des affaires publiques est par contre considérée comme un élément "fondamental" du partenariat. Il ne sera par conséquent pas nécessaire d'en sanctionner systématiquement les violations. Cela a pour conséquence que seuls les cas graves de corruption, active et passive, constituent des violations et peuvent entraîner des mesures allant jusqu'à la suspension de l'Accord. Les parties contractantes semblent par conséquent reconnaître le caractère inévitable d'un certain degré de corruption. Ce faisant, elles se prémunissent contre les critiques quant au maintien en vigueur de la convention vis-à-vis d'Etats notoirement corrompus.

Les questions de l'environnement et des normes de travail minimales sont à l'heure actuelle extrêmement épineuses au sein de l'OMC. La Communauté européenne souhaiterait que des textes internationaux soient adoptés afin de les régler. La plupart des pays en développement refusent cette revendication, estimant qu'il s'agit d'une ingérence insupportable de la Communauté dans leurs affaires intérieures, et d'un simple prétexte à la prise de mesures protectionnistes à leur encontre. L'insertion de dispositions concernant ces deux secteurs dans la convention de Cotonou est par conséquent de la plus grande importance. Dans le domaine de l'environnement, les parties conviennent simplement de renforcer leur coopération. Il est intéressant de noter qu'il n'est plus question maintenant que de "prendre en considération les questions liées au transport et à l'élimination des déchets dangereux" (article 32 § 1 d). Cela signifie qu'il n'est plus question pour la Communauté de prendre des engagements fermes de ne plus exporter de

déchets dangereux vers ses partenaires ACP. Dans le domaine des normes de travail, les parties réaffirment leur engagement en ce qui concerne les normes de travail définies par l'OIT. Elles rappellent toutefois que les normes de travail ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes.

L'Accord prévoit qu'un dialogue politique "global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels" devra être mené de façon régulière entre les parties.

Les trois institutions créées dans le cadre de la convention de Lomé sont maintenues. Le comité des ministres est composé des membres du Conseil de l'Union, de membres de la Commission et d'un membre du gouvernement de chaque Etat ACP associé. Il mène le dialogue politique, adopte les orientations de politique générale et prend les décisions nécessaires pour la mise en oeuvre de la convention. C'est notamment lui qui doit se prononcer sur l'accession de nouveaux Etats à la convention. Il doit également tenter de trancher les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention.

Le comité des ambassadeurs est composé d'un représentant de chaque Etat membre de l'Union, d'un représentant de la commission et du chef de mission de chaque Etat ACP auprès de l'Union. Il a un rôle d'assistance et d'exécution des missions qui lui sont confiées par le Conseil. Entre les sessions de celui-ci, il est également chargé de statuer sur les différends éventuels.

L'assemblée parlementaire paritaire, enfin, est composée en nombre égal de membres du Parlement européen et des parlements de chaque pays ACP associé. Elle se réunit deux fois par an en session plénière. C'est un organe consultatif. Il peut adopter des résolutions et adresser des recommandations au conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs de la convention.

L'une des principales nouveautés de l'Accord de Cotonou est de reconnaître un rôle important à la société civile. Confrontée à l'inaptitude de certains gouvernements ACP à mettre en oeuvre des politiques cohérentes de développement, la convention reconnaît le rôle complémentaire au processus du développement que peuvent jouer les acteurs non étatiques. Ceux-ci devront être impliqués dans la consultation et la mise en oeuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent. Dans certaines hypothèses, ils recevront directement des aides financières en vue d'appuyer des projets de développement local.

L'Accord et ses annexes contiennent bien d'autres engagements plus ponctuels des partenaires. Les plus importantes concernent les migrations. L'un des objectifs à peine voilés de l'Accord est en effet de limiter celles-ci par l'amélioration de la situation économique et politique des populations du Sud. On notera par exemple l'insertion de dispositions sur la réadmission automatique des illégaux. L'Accord prévoit également la conclusion d'accords séparés dans le domaine des technologies de l'information, de la reconnaissance des normes, de la pêche, de la sécurité alimentaire et de la protection des investissements.

L'avenir des relations entre la Communauté et les pays ACP

En premier lieu, on ne peut que noter la rupture assez nette qui se produit au sein du groupe des pays ACP. La moitié d'entre eux, soit 39 pays, font partie du groupe des pays les moins avancés. Ils ne sont par conséquent pratiquement pas concernés par l'aspect commercial de l'Accord de Cotonou. Leurs échanges avec la Communauté vont en effet dorénavant se passer exclusivement dans le cadre du Système des préférences tarifaires généralisées (SPG) où, depuis l'initiative *Tout sauf les armes*, ils jouissent d'une suppression complète des droits de douane sur leurs exportations à destination de la Communauté. Ces 39 pays continuent cependant à faire partie de l'Accord de Cotonou, essentiellement pour ses aspects de coopération financière.

Les 38 autres pays ACP vont devoir conclure avec la Communauté européenne des accords de partenariat économique. Ceux-ci risquent fort de leur être défavorables. En premier lieu, les pays ACP vont progressivement perdre une grande partie de leurs recettes douanières. Or, celles-ci constituent une partie souvent importante, sinon essentielle, de leur budget. Les fonds affectés à la coopération financière dans le cadre de l'Accord de Cotonou devront impérativement tenir compte de cet aspect, sous peine de voir les pays ACP connaître des difficultés budgétaires très importantes. Or, la dotation du 9ème FED est pratiquement inchangée par rapport au 8ème (13,5 milliards d'€ contre 13,3 milliards). Les pays ACP risquent par conséquent de connaître de graves problèmes de trésorerie lorsque les accords de partenariat entreront pleinement en vigueur.

Dans la logique du système, cette baisse des recettes fiscales devrait être contrebalancée par une augmentation des recettes internes dues à la croissance de la production sur les territoires ACP. Or, il est justement à craindre que la libéralisation n'entraîne un étouffement de la production locale. Celle-ci s'est souvent développée à l'abri de barrières tarifaires élevées qui la mettaient à l'abri de la concurrence internationale. La suppression de ces barrières va mettre en concurrence les marchandises communautaires avec la production locale. Les pays ACP auront certainement besoin d'adopter des mesures de protection de celle-ci. L'article XVIII du GATT prévoit certes la possibilité d'imposer des barrières aux échanges, mais uniquement pour protéger les industries naissantes. Des branches d'activité antérieures à la libéralisation ne pourront par conséquent pas invoquer cette disposition. Les accords de partenariat eux-mêmes contiendront probablement des clauses de sauvegarde. Il est encore trop tôt pour savoir si elles pourront être utilisées efficacement pour protéger les secteurs d'activité fragilisés par la libéralisation des échanges.

Un mot enfin sur les préférences. Elles ont tendance à diminuer au fur et à mesure des différends ronds de désarmement tarifaire. A l'heure actuelle, des droits de douane élevés subsistent dans certains secteurs d'intérêt majeur pour les pays en développement, à savoir l'agriculture et les produits textiles. Pendant longtemps, toutefois, ces deux secteurs étaient également exclus (en tout ou en partie) du bénéfice des schémas préférentiels de la Communauté.

L'initiative *Tout sauf les armes* a fondamentalement changé cette donnée, puisqu'elle accorde aux PMA une franchise de droits de douane sur toutes leurs exportations à destination de la Communauté. Les résultats ne se sont pas fait attendre. En quelques mois, le commerce des PMA à destination de la Communauté a augmenté de 15%⁶. Cet instrument semble par conséquent en mesure de contribuer au développement des Etats bénéficiaires. Il est par contre difficile de prévoir si les accords de partenariat seront en mesure de remplir le même rôle. Il semble d'ores et déjà acquis qu'ils ne couvriront pas l'entièreté des secteurs du commerce des marchandises. L'agriculture restera probablement la grosse exception, comme à l'heure actuelle. Or, c'est précisément le secteur où les perspectives seraient les plus intéressantes pour les pays ACP. La Communauté vient de s'élargir à dix pays dans l'économie desquels l'agriculture joue un rôle dominant. Il est par conséquent peu probable qu'elle se montrera généreuse pour ses partenaires ACP dans ce secteur. Les accords de partenariat risquent par conséquent de ne guère augmenter le volume des exportations des Etats ACP vers la Communauté. En revanche, la suppression de leurs barrières tarifaires va certainement permettre à celle-ci d'augmenter ses exportations vers leurs territoires.

Les pays du tiers monde subissent de toute façon des pressions très importantes au sein de l'OMC pour libéraliser leurs régimes d'importation. La conclusion des accords de partenariat économique ne fait par conséquent qu'anticiper un peu le mouvement. Peut-être le resserrement des liens entre les Etats membres des zones d'intégration économique ACP permettra-t-il à ces pays d'augmenter leurs échanges mutuels, ce qui ne pourrait que leur être profitable. Le principal intérêt de l'Accord de Cotonou risque, à terme, d'être essentiellement l'aide financière qu'il prévoit au bénéfice des Etats ACP. On ne peut que regretter que la Communauté ne se soit pas montrée plus généreuse. Vu les perspectives du coût de l'adhésion, l'essentiel des financements va être absorbé par les nouveaux Etats membres. Tant que l'élargissement n'aura pas été assimilé par la Communauté, il est plus que probable que les pays ACP devront se limiter à la portion congrue de l'aide. Il ne reste qu'à espérer que la Communauté pourra se montrer plus généreuse dans l'avenir.

¹ Pour une description complète de ce litige, voy. P. VINCENT, "Le contentieux opposant les Etats-Unis à la Communauté européenne sur les bananes", *Revue belge de droit international*, 2000, pp. 551-590.

² Un contingent tarifaire est une certaine quantité de produits pouvant être importée sur le territoire d'un Etat à un taux de droits de douane inférieur au taux normal.

³ Cela concernait essentiellement les pays d'Amérique latine producteurs de bananes (souvent qualifiées de "bananes-dollars" en raison de la nationalité américaine des sociétés assurant leur commercialisation : Chiquita, Del Monte et Dole).

⁴ Pour de plus amples développements, voir l'article d'Eryk RYDBERG.

⁵ Soit une augmentation très faible par rapport aux 13,3 milliards d'€ prévus dans le 8^{ème} FED.

⁶ Source: EUROSTAT.



Partie I : Anatomie de l'accord de Cotonou

Des PIN aux PIR : où va la coopération européenne ?

Georges Tshionza Mata

Le contenu des PIN

L'Accord de Cotonou est un accord cadre signé pour 20 ans, mais qui laisse une grande marge de manœuvre à des négociations ultérieures : révision de l'accord et de l'enveloppe financière tous les 5 ans ; nouveau régime commercial avec les Accords de partenariat économique à déterminer d'ici 2008. Il pose comme objectif principal la réduction de la pauvreté.

Les enveloppes financières quinquennales ont un caractère purement indicatif. Elles sont sujettes à révision en fonction de l'évolution des besoins et des performances des pays ACP : voilà ce qui explique qu'en vue d'atteindre son objectif principal, Cotonou prévoit deux types de programmation, l'une qualifiée de nationale et l'autre de régionale.

Les Programmes indicatifs nationaux (PIN) sont spécifiques à la situation propre de chaque pays ACP. La totalité des ressources est acheminée par deux instruments : une enveloppe à long terme qui regroupe toutes les aides non remboursables, et une enveloppe fournissant des capitaux à risques et des prêts en vue d'appuyer le développement du secteur privé.

La première enveloppe est utilisée pour financer les PIN traditionnels, mais aussi le soutien macroéconomique, le soutien aux politiques sectorielles, l'aide destinée à atténuer les problèmes de balance des paiements, la coopération décentralisée et l'allègement de la dette. Cela signifie qu'avec la signature de l'Accord de Cotonou, le STABEX (le système de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles) et le SYSMIN (le système de stabilisation des recettes d'exportation des produits miniers) n'existent plus en tant qu'instruments séparés disposant d'un budget spécifique. Désormais, il est possible d'aider les pays ACP à faire face aux fluctuations des recettes d'exportations, mais seulement dans le cadre de la programmation par pays, et en fonction également de critères macroéconomiques tels que l'aggravation du déficit budgétaire.

Tous les pays ACP, sauf ceux qui sont affectés par des crises graves, sont censés disposer d'un PIN depuis le 31 décembre 2002. Dans la plupart d'entre eux, les PIN couvrent généralement les secteurs suivants : l'appui macroéconomique ; le transport routier ; le développement rural ; la sécurité alimentaire ; la santé et le VIH-SIDA ; les interventions hors

concentration tels que l'Etat de droit, le genre, la résolution des conflits, l'environnement, la pêche, etc. Dans le cas des pays en situation post-conflit, l'objectif général poursuivi par la coopération est la réhabilitation des structures économiques et sociales, afin de prendre le relais de l'aide d'urgence pour stabiliser la situation économique et sociale et faciliter la transition vers la consolidation du processus de paix.

Ce relevé des domaines d'interventions des PIN démontre que non seulement la stratégie de coopération par pays peut couvrir divers aspects, mais que parmi ceux-ci, certains attirent une très grande partie des ressources du FED. Cela s'explique en partie par le fait que les délégations de l'Union européennes ont un rôle prépondérant dans la définition des PIN. Or, ceux-ci ne semblent prendre en compte que les intérêts des partenaires européens. Enfin, le fait que les allocations aux ANE soient mentionnées dans les PIN ne signifie pas qu'ils ont effectivement accès à ces ressources.

Le contenu des PIR

L'insertion dans l'économie mondiale étant l'un des principes de coopération ACP- UE, elle passe par la participation de chaque pays à l'intégration économique régionale que favorisent des ensembles économiques sous-régionaux. Au niveau régional, un programme indicatif est également rédigé conjointement par les ordonnateurs nationaux concernés et la délégation UE la plus proche du siège du groupement économique des pays concernés.

Le fait que l'Accord de Cotonou¹ est entré en vigueur le 1er avril 2003 a accordé aux ensembles sous-régionaux des partenaires ACP le temps nécessaire pour aboutir à l'élaboration des PIR susceptibles de bien définir les défis communs dans la lutte contre la pauvreté, l'intégration économique régionale et la stabilité politique.

L'Accord de Cotonou prévoit, dans le cas de la mise en oeuvre d'APER (Accords de partenariat économique régionaux), la division du groupe ACP en 6 régions appelées à signer un accord commercial autonome avec l'Union européenne : l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Est (CAE) et la Corne de l'Afrique, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et la région Pacifique. Ce découpage ne correspond pas forcément aux organisations régionales déjà existantes dans les pays ACP.

A titre d'exemple, le PIR de l'Afrique de l'Ouest concerne d'une part l'UEMOA (Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest), qui regroupe les pays francophones de l'ex-zone CFA et dont le processus d'intégration est déjà fort avancé, et d'autre part la CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), qui englobe les pays de l'UEMOA et constitue par son traité l'institution de référence en matière d'intégration.

De son côté, le PIR de l'Afrique centrale couvre les six Etats membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : le Cameroun, la Centrafrique, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République du Congo et le Tchad auxquels s'ajoute Sao Tomé et Principe. Tous ces Etats

sont également membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) qui comprend, en plus, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Burundi et l'Angola. La CEMAC est l'organisation régionale dûment mandatée par les Etats membres de la CEEAC en matière d'intégration régionale dans le cadre de la SCR (Stratégie de coopération régionale) et du PIR.

Dans le contexte régional, l'article 28 de l'Accord présente la stratégie générale de coopération et d'intégration régionale. Dans ce cadre, la coopération doit viser à encourager l'intégration graduelle des Etats ACP dans l'économie mondiale ; accélérer la coopération et le développement économiques, tant à l'intérieur qu'entre les régions des Etats ACP ; promouvoir la libre circulation des populations, des biens, des services, des capitaux, de la main d'œuvre et de la technologie entre les pays ACP ; accélérer la diversification des économies des Etats ACP, ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques régionales et sous-régionales de coopération ; promouvoir et développer le commerce inter et intra-ACP et avec les pays tiers.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne le PIR 2002-2007 de l'Afrique de l'Ouest, la stratégie proposée est de favoriser la convergence à long terme de deux processus d'intégration en adoptant une approche à géométrie variable et à rythmes différenciés : consolidation de l'union douanière et renforcement du marché commun au niveau de l'UEMOA, création de l'union douanière CEDEAO et des capacités de son secrétariat exécutif, en tenant compte des acquis de l'une et l'autre institution et de la nécessité d'une coopération renforcée et d'un transfert de compétence.

Le renforcement de la capacité des organisations à faire valoir leur spécificité commerciale tant au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) que dans le cadre des négociations sur les Accords de Partenariat Economique (APE) est également considéré comme essentiel dans le cadre de ce processus. A cette fin, 50% de l'allocation du PIR est affectée au secteur " appui à l'intégration économique et au commerce ". Un deuxième secteur de concentration, " les transports ", se voit consacrer 35% des ressources du PIR. Enfin, les secteurs dits " hors concentration " tels que la gestion des conflits, la pêche, la santé et la culture se sont vus réserver 15% de l'enveloppe Cotonou.

Pour l'Afrique Centrale, les priorités sont les suivantes : intégration économique et appui au commerce (25-30%) ; transports et télécommunications (35-40%) ; gestion durable des ressources naturelles renouvelables (20-25%) ; prévention des conflits, dialogue politique, pêche et divers (5-10%).

Les PIN, les PIR et les ANE

L'une des grandes innovations de l'Accord de Cotonou est le principe fondamental de la participation des acteurs non étatiques (ANE - organisations de la société civile, secteur privé et partenaires économiques et sociaux dans les pays ACP). D'après l'Accord, les acteurs non étatiques doivent être informés et impliqués dans les consultations sur les politiques de coopération, bénéficier de ressources financières, être impliqués dans la mise en œuvre de pro-

grammes de coopération et bénéficier de soutien pour le renforcement de leurs capacités.

En reconnaissant le rôle de la société civile, l'accord de Cotonou a apporté quant à lui une innovation importante et très positive. Le texte adopté retient deux principes essentiels : d'une part, les acteurs non étatiques "sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération ainsi que sur le dialogue politique", ce qui signifie qu'ils participent à la définition des priorités du pays dans le cadre de la programmation en amont ; d'autre part, "ils reçoivent des ressources financières", ce qui donne la possibilité aux acteurs de la société civile, y compris par exemple à des associations de défense des droits humains dans les pays où ceux-ci sont bafoués par l'Etat, d'avoir un accès direct aux possibilités de financement communautaire. Un volume financier de 15% est réservé à la participation de la société civile dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord.

L'implication de la société civile dans ce processus est un droit acquis, car elle s'insère dans le cadre de la participation citoyenne au débat national et régional sur la définition des priorités de développement.

¹ Avec ses articles 29 et 30 sur l'intégration économique régionale et la coopération régionale ainsi que le cadre pour les Accords de Partenariat Economiques Régionaux.

Partie II :

actualité de l'accord de Cotonou





Partie II : L'actualité de l'accord de Cotonou

Accord + Partenariat + Economique : cherchez l'erreur...

Erik Rydberg

Les accords de partenariat économique régionaux (APE) que l'accord de Cotonou impose de conclure pour le 1^{er} janvier 2008 constituent sans conteste l'enjeu principal, sinon unique, de cet accord. Les mobilisations citoyennes qui, au Nord comme au Sud, ont jeté tout leur poids dans la balance pour critiquer ces accords, voire les faire dérailler, ne s'y sont pas trompées. Si ces derniers sont au centre de la controverse, c'est parce que leurs conséquences risquent d'être les plus lourdes pour l'avenir des pays ACP. Dans ce bref survol de la question, qui emprunte libéralement sa matière première à la brochure de présentation des accords de partenariat économique que nous avons publiée voici peu¹, nous allons tour à tour voir, de manière délibérément simplifiée (la technicité "élitiste" du dossier ne saurait être prétexte à l'érection de remparts antidémocratiques), quels en sont les traits saillants, les forces agissantes et les étapes déjà franchies par les négociateurs.

Premier fait saillant : les APE, clé de voûte autodestructrice de l'accord de Cotonou

Enjeu principal et pièce maîtresse ? Ce n'est pas écrit en toutes lettres dans l'accord de Cotonou et, sur la base de celui-ci, il est parfaitement possible de plutôt mettre en avant la participation de la société civile - mais cette innovation sera mieux décrite comme un moyen - ou la volonté déclarée d'éradiquer la pauvreté - mais c'est plutôt un très lointain objectif.

Les APE sont centraux parce qu'ils mettent fin à ce qui, depuis 1963, date de la première convention de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP, constituait l'originalité des rapports entre ces deux blocs. Ils mettent fin au principe de non-réciprocité dans les échanges commerciaux. En ce sens, les APE peuvent être comparés à une bombe à retardement : en 2008, le mécanisme de solidarité qui avait caractérisé les conventions successives liant l'Union européenne et les pays ACP appartiendra au passé. C'était une manière de venir en aide aux économies des pays ACP, et de compenser quelque peu les pillages des matières premières que ces anciennes colonies ont subies et subissent toujours. Cotonou met fin à cela. La chose est officiellement présentée comme suit : les APE, précise l'article 34 de l'accord de Cotonou, visent à permettre aux pays ACP "de répondre aux défis de la mondialisation et de s'adapter progressivement

aux nouvelles conditions du commerce international, facilitant ainsi leur transition vers l'économie mondiale libéralisée". Il s'agit en d'autres termes, à l'instar des pays de l'ex-bloc soviétique invités à rejoindre les économies capitalistes par un régime de transit, à suivre leur exemple et réformer leurs économies afin que celles-ci soient conformes aux diktats de l'économie mondiale libéralisée. On se situe donc dans le droit fil de la doctrine économique du consensus de Washington, dont Jean Ziegler a très bien résumé les lignes de force. Formalisée en 1989 par le vice-président de la Banque mondiale comme une doctrine applicable "à n'importe quelle période de l'histoire, à n'importe quelle économie, sur n'importe quel continent", elle vise "à obtenir, le plus rapidement possible, la liquidation de toute instance régulatrice, étatique ou non, la libéralisation la plus totale et la plus rapide possible de tous les marchés (des biens, des capitaux, des services, des brevets, etc.) et l'instauration à terme d'une 'stateless global governance', d'un marché mondial unifié et totalement autorégulé"².

Et quelle va être la voie royale pour y arriver ? Réponse à l'article 36 de l'accord de Cotonou, qui énonce que l'Union européenne et les pays ACP concluront de "nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles". Précisons ici que la Commission européenne a mis la barre très haut à cette suppression d'entraves : l'objectif, pour elle, est d'éliminer 90% des dispositifs (surtout douaniers) qui font obstacle au commerce entre les signataires des APE. D'où le qualificatif de bombe à retardement. Les APE signeront la fin de l'acquis de Lomé et d'une certaine vision de la coopération au développement en y mettant une date : le 1^{er} janvier 2008. C'est une bombe et c'est un gambit. Car les APE ne garantissent pas que les investisseurs vont se ruer sur l'Afrique pour, au mieux, y créer des entreprises et des emplois. Ils se bornent à fournir un cadre réglementaire propice aux investissements. L'Union européenne, pour le dire autrement, se cantonne dans un rôle de courtier. Pour les multinationales ? C'est affaire de point de vue. Ce qui est certain, c'est que c'est une vision pour le moins bizarre de la coopération au développement, et une démission du politique qui abandonne ses prérogatives aux lois du marché.

Pour récapituler, afin que les choses soient bien claires : les APE mettront fin au principe de non-réciprocité dans les échanges commerciaux entre l'Union européenne et les pays ACP. Cela veut dire quoi ? Deux choses distinctes qu'il ne faut pas mélanger. Le régime de "faveur" qui, depuis la première convention de Yaoundé en 1963, accorde un accès préférentiel (pas ou aucun droits de douane³) aux marchandises ACP sur les marchés européens (et plus préférentiel encore aux pays ACP qui relèvent de la catégorie des PMA - on y reviendra) sera maintenu : les APE n'y touchent pas. Tout beau, très généreux ? Pas vraiment car - c'est le deuxième aspect du "processus APE" - les marchandises européennes, elles, pourront entrer avec beaucoup plus de facilités sur les marchés ACP. Il y aura, avec les APE, réciprocité : facilités multiples pour les exportations ACP sur les marchés européens (mais cela, ce n'est pas nouveau, on ne fait que maintenir l'acquis) et facilités multiples pour les exportations et investissements européens sur les marchés ACP : cela, c'est nouveau, c'est la signification profonde des APE.

Cette réciprocité qui ne dit pas son nom - plutôt que d'accords de partenariat économique, il faudrait parler de zones de libre-échange - est l'élément le plus controversé des APE, celui qui suscite le plus de craintes pour l'avenir des économies des pays ACP, celui sur lequel se concentrent les critiques. De ces dernières, on ne retiendra ici que le point de vue de K.Y. Amoako qui, en tant que secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et membre de la Commission britannique pour l'Afrique mise en place par le Premier ministre Anthony Blair, illustre bien à quel point ces inquiétudes se répandent à travers tout le spectre politique. "Les études sur les APE mis sur la table, dit-il, suggèrent que, à supposer que les pays africains s'engagent à une réciprocité équivalente avec l'Union européenne, ce sera cette dernière qui en bénéficiera économiquement tandis que l'Afrique en supportera les coûts, qui seront significatifs. Un abandon, de la part de l'Union européenne, de l'idée de symétrie en faveur d'une 'non réciprocité' dans les accords définitifs représenterait un engagement dans le sens d'une nouvelle approche 'pro-développement' du commerce"⁴. Appelons ceci la première leçon. Les APE visent à introduire, dans les rapports entre l'Union européenne et les pays ACP, un cadre juridique⁵ contraignant réglementant les échanges commerciaux sur la base du libre-échange et de la réciprocité. D'une certaine manière, la messe est dite. On peut arrêter ici la démonstration. Le risque d'un développement asymétrique mérite cependant un mot.

Deuxième fait saillant : les APE égalent réciprocité et asymétrie

L'asymétrie, pour faire court, c'est la réciprocité, le "partenariat économique" entre le pot de fer et le pot de terre. En caricaturant un peu : l'Union européenne, qui figure parmi les premières puissances économiques mondiales, veut établir des relations commerciales, sur pied d'égalité, à armes égales, avec un ensemble de pays dont la plupart appartiennent aux plus pauvres du monde (40 des 77 pays ACP sont des PMA, Pays les Moins Avancés, et cette proportion monte à 34 sur 48 en Afrique). On répète la même chose avec des chiffres ? Si l'on prend toutes les marchandises échangées entre tous les pays du monde, ce qui représente en 1997 quelque 5.251 milliards de dollars, et qu'on compare, en pour cent, la part qui échoit d'une part à l'Afrique noire et, d'autre part, à l'Europe, on s'aperçoit que l'Afrique n'en obtient que 1% (contre 20% en 1985) et l'Europe 43,5%, presque la moitié du total et près de 50 fois plus que l'Afrique⁶ ... Donc, c'est asymétrique. C'est asymétrique, en réalité, parce que les APE, plutôt que d'introduire des zones de libre-échange entre les pays ACP (ce qui aurait éventuellement eu l'avantage de faciliter le commerce entre ceux-ci, tous des pays à économies qui sont plus ou moins à même niveau) visent à les établir, en premier lieu, entre l'Union européenne et les pays ACP.

Il est peut-être temps, ici, de raisonner en termes de "boules". C'est visuel et cela permet de fixer les idées. Il faut savoir, en effet, que les APE fragmentent le Groupe ACP en six zones. Il n'y aura pas une zone de libre-échange UE-ACP, mais six. Une pour le Pacifique. Une pour les Caraïbes. Et quatre pour l'Afrique. Six APE différents et c'est pourquoi on les nomme également accords de partenariat économique

régionaux (APER). On peut représenter cela par des "boules". Facile. Sur une feuille de papier, tracer une grosse boule et six petites. D'un côté, l'Union européenne et, de l'autre, le groupe ACP, divisé en six sous-régions, six petites boules. Pour achever, tirer des flèches qui vont de la grosse boule vers les six petites. C'est la géométrie des APE. Ce divertissement artistique a ceci d'intéressant qu'il fait apparaître le caractère unilatéral des flux commerciaux envisagés : les flèches vont de la grosse boule aux petites, mais ne relient pas ces dernières. L'idée n'est pas de faciliter le commerce à l'intérieur des pays ACP (sinon à l'intérieur de chacune des petites boules), mais entre l'Union européenne et, liée à elle par des accords contraignants, les pays ACP transformés en six zonings de développement économique pour... l'Union européenne.

Là, il y a lieu de faire une pause. Une pause caustique. Il s'agit de l'analyse qu'a faite Yash Tandon (ONG Seatini, Zimbabwe) de ce "jeu de boules". Pour en goûter toutes les saveurs, il convient de se rappeler, d'une part, que l'Union européenne a développé une politique d'accès privilégié aux marchandises exportées par les Pays les Moins Avancés sur ses propres marchés (initiative dite "Tout sauf les armes"), politique que les APE ne modifient pas et, d'autre part, que l'Afrique australe dispose déjà d'une union douanière. Ajoutez à cela, qu'une des justifications explicites des APE est, dans l'accord de Cotonou, que ceux-ci faciliteront une intégration régionale au sein des pays ACP et, partant, un décollage de leurs économies : garder cela aussi en mémoire. Voici maintenant ce qu'en dit Yash Tandon : "Je dirais que l'accord de Cotonou est une farce - une farce au sens technique du terme. Vous avez 48 pays africains, dont 34 sont des PMA. Les PMA n'ont rien à gagner des négociations de Cotonou et, donc, pourquoi négocieraient-ils ? Des quatorze restants, cinq sont membres de l'Union douanière de l'Afrique australe. Cela nous laisse neuf pays. De ces neuf, deux sont des économies insulaires (île Maurice et Seychelles - elles bénéficient d'accords très spéciaux pour le sucre et d'autres produits). Restent donc sept pays. Mais quels pays ? Dans l'Afrique de l'Est et du Sud, il y a le Zimbabwe et le Kenya : cela fait deux. Dans l'Afrique de l'Ouest, il y a le Ghana (qui aurait pu prétendre au statut de PMA mais qui l'a refusé), le Nigeria, le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Sénégal : cinq. Des sept pays qui pourraient trouver un intérêt dans les négociations de Cotonou, le Zimbabwe est de toute manière ingouvernable, s'il faut en croire l'Union européenne. Le Kenya est appelé un pays en développement (pas un PMA), ce qui est absurde - ce pays ne diffère en rien de l'Ouganda et de la Tanzanie (deux PMA). Alors, peut-on se demander, pourquoi négocient-ils ? Honnêtement, la réponse sera : parce qu'ils y sont obligés. Ils y sont obligés par l'agenda de l'Union européenne (qui veut se débarrasser de la non-réciprocité et mettre pied en Afrique avant que les multinationales américaines ne le fassent) et parce que toutes les autres options sont, pour l'Afrique, pires encore. Résultat, l'Afrique essaie de tirer le meilleur parti d'une très mauvaise situation"⁷. Pour résumer, parmi les quatre petites boules africaines, le nombre de pays qui auraient éventuellement intérêt à négocier un APE avec l'Union européenne est vraiment très faible, une par-ci, deux par là, ce qui laisse - à supposer qu'aucun pays africain n'y soit obligé - deux petites boules avec zéro candidat... Mais laissons là les petites boules. Revenons aux problèmes d'asymétrie. L'asymétrie se présente à deux niveaux. Asymétrie, d'abord, en termes de bouleversements structurels des économies appelées à former des zones de

libre-échange. Cette asymétrie, résumée en deux mots, tient en ceci : il n'y aura de bouleversements que dans les pays ACP.

Mais énumérons :

- 1) Les pays d'Europe forment déjà entre eux une zone de libre-échange. C'est le fameux "Marché commun", qu'on a ensuite rebaptisé Communauté économique européenne puis Union européenne, sans que cela change, du point de vue économique, grand-chose à l'affaire.
- 2) L'Europe a supprimé depuis trente ans déjà l'essentiel des taxes d'importation sur les produits originaires des pays du groupe ACP (le terme savant pour décrire ce régime, favorable aux exportations des pays ACP, est "préférences commerciales non réciproques"). Elle n'a donc guère "d'entraves" à éliminer.
- 3) Les protections (barrières) qui subsistent en Europe pour freiner les importations en provenance des pays ACP s'appuient sur les rapports de forces et la politique de deux poids, deux mesures qui existent au sein de l'Organisation mondiale du commerce, une instance réglementaire supranationale qui fait la pluie et le beau temps en matière de commerce mondial et que d'aucuns décrivent comme la "machine de guerre" du capitalisme.

Jusqu'à-là, c'est l'asymétrie vue d'Europe. Voyons maintenant comment cela se présente du côté des pays ACP. Là, c'est tout le contraire. Alors que l'Europe ne doit faire aucun effort pour former une zone de libre-échange avec les pays ACP, ces derniers doivent revoir leurs politiques économiques de fond en comble : ils devront supprimer l'essentiel des taxes et réglementations qui freinent les importations en provenance de l'Union européenne et de leurs voisins, ce qui revient, concrètement, à supprimer l'essentiel de leurs instruments de politique commerciale, de protection de leur économie locale et de perception de recettes fiscales. On comprend aisément que le Groupe ACP n'a pas été véritablement enthousiasmé par les APE. Ils constituent une sorte de mariage entre l'eau et le feu, une alliance commerciale contre nature. On demande à des économies faiblement développées de jouer, sur pied d'égalité, avec des économies hautement développées. C'est naturellement jouer perdant. Mais l'asymétrie jouera aussi à un deuxième niveau, celui des avantages (et désavantages) que pourraient tirer des APE l'Union européenne et les pays ACP. Là aussi, on peut craindre que la balance penchera lourdement d'un côté seulement. A l'Union européenne, les APE font miroiter :

- 1) Des nouveaux marchés pour ses entreprises. L'ouverture des marchés ACP, à l'échelle régionale, aux biens et services originaires d'Europe représente d'évidence un potentiel alléchant de développement et de croissance pour les entreprises européennes. La "zone ACP", rappelons-le, c'est quelque 700 millions de clients et consommateurs potentiels.
- 2) Une plus grande compétitivité des entreprises européennes sur les marchés ACP, puisque leurs marchandises y seront moins chères. Il en ira de même

au plan mondial, ce qui correspond assez bien à la visée de l'Europe de devenir le bloc économique le plus compétitif du monde.

- 3) Une compétitivité qui sera encore accrue, notamment dans l'agriculture, parce que beaucoup de marchandises européennes sont fortement subsidiées et peuvent être écoulées sur les marchés ACP à des prix défiant toute concurrence. Déjà aujourd'hui ces produits subsidiés conduisent à la ruine des producteurs ACP. Voir le cas du bœuf subsidié que l'Europe a vendu pendant des années à moins de 2 dollars le kilo, avec les conséquences qu'on imagine : "En Afrique de l'Ouest, et particulièrement au Burkina Faso, au Mali et au Niger, les importations européennes ont réduit d'environ 50% le prix du bœuf produit par les éleveurs locaux"⁸. Voir le cas du poulet, dont l'invasion a ruiné des centaines de producteurs qui avaient massivement investi dans cette filière en Afrique de l'Ouest⁹. Rappelons que l'agriculteur européen reçoit en moyenne une aide de 16.000 dollars par an, soit cent fois plus que le revenu annuel moyen d'un agriculteur africain¹⁰. On peut multiplier les exemples.

A l'inverse, du côté des pays ACP, on perçoit surtout des inconvénients. Parmi les plus importants, on peut citer :

- 1) Les APE et la libéralisation commerciale risquent de compromettre durablement le développement des pays ACP. On ne rappellera pas, ici, que tous les pays aujourd'hui développés se sont protégés avant de le devenir. Le risque, à moyen terme, en l'absence de politiques protectionnistes, est une désindustrialisation des pays ACP. Donc, une régression économique et sociale.
- 2) Les APE ne seront d'aucune aide aux pays ACP pour sortir de leur dépendance aux produits de base, un piège de la pauvreté qui profite à l'Europe. Rappelons que 29% des exportations des pays ACP vers l'Europe sont des produits agricoles (produits de base) et que 61% du total des exportations sont constitués par 8 produits seulement: le pétrole (28%), les diamants (9%), le cacao (8%), les poissons (6%), le bois (4%), le sucre (3%), l'aluminium (2%) et le tabac (2%). (Source ?)
- 3) Les APE vont diminuer la capacité des producteurs ACP de concurrencer les importations européennes.
- 4) Les APE vont, par la suppression des "entraves" douanières et des recettes fiscales que celles-ci rapportent à l'Etat, rendre ce dernier impuissant à accomplir ses missions de service public, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Il faut ici souligner que les pays ACP sont, au contraire de l'Europe, extrêmement dépendants de ces recettes: dans son rapport 2003 sur l'économie de l'Afrique¹¹, la conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement note que "pendant la période 1991-2001, les droits à l'importation représentaient 34% et 22% des recettes publiques respectivement dans les pays les moins avancés et dans les autres pays d'Afrique".

Troisième trait saillant : les MSP, une maladie " phytosanitaire " transmissible ?

Il reste un dernier élément préoccupant tapi dans le dossier APE. Ce sont les MSP. Le sigle signifie mesures sanitaires et phytosanitaires. Derrière cette appellation en apparence technique et inoffensive se cache un levier qui, pour les exportations des pays ACP tient du cauchemar. Explications. L'Union européenne, on commence à le savoir, veut que le groupe ACP supprime les entraves au commerce européen. Ce sont les tarifs douaniers, la paperasserie administrative, les règles d'attribution de marchés publics, ce genre de choses. L'Union européenne, de son côté, on l'a vu, est un grand machin sans entraves - au commerce et à la circulation des capitaux, s'entend. Ce n'est pas tout à fait exact. L'Union européenne est en réalité hérissée d'entraves au commerce, mais d'un type bien particulier. On les appelle parfois obstacles non tarifaires. Ils sont, en Europe, très subtils. A preuve, les MSP. Les MSP, ce sont entre autres toutes les obligations faites aux producteurs visant à garantir la "traçabilité" des aliments. Le consommateur européen doit pouvoir savoir, surtout s'il en tombe malade, d'où vient l'aliment qu'il achète et mange. On doit pouvoir retrouver, très précisément, de quelle exploitation agricole un aliment provient. Ajouter à cela toutes les normes relatives aux résidus de pesticides et d'autres agents présumés toxiques auxquels les produits alimentaires vendus sur le marché européen doivent se conformer. Ce sont de formidables entraves. Pas pour les multinationales de l'agrobusiness, qui ont les moyens de se doter de tous les équipements voulus pour respecter la "chaîne du froid", l'hygiène aseptisée du conditionnement des aliments, etc. C'est un problème, par contre, pour tout ce qui subsiste de petit artisanat agricole européen. Pour les pays ACP, n'en parlons pas. C'est un cauchemar...

Dans un article¹² consacré au sujet, Hezron Nyangitokippa relève que "de nombreux pays africains se heurtent à des difficultés considérables pour répondre à ces menaces [des MSP] et ceci restreint la croissance de leurs secteurs des produits alimentaires et agricoles transformés". Il en donne l'illustration suivante, qui se passe de commentaires : "Au cours de la période 1996-1999, plus de 50% du potentiel d'exportation vers l'Union européenne de poisson, de viande, de fruits et de légumes, frais et transformés, par des pays à faible revenu (y compris africains) a été "entravé" par l'incapacité de ces pays à se conformer aux prescriptions MSP". Deux leçons s'imposent. Sur le plan du développement des économies ACP, il paraît clair que les MSP contrecarrent l'exportation (et donc la production) des produits agricoles africains transformés et, partant, la capacité industrielle de ces pays. Ce n'est pas rien.

Sur le plan plus général des rapports commerciaux entre l'Union européenne et les pays ACP, les MSP peuvent être comparés aux clous qui referment le cercueil. Non seulement les pays ACP doivent-ils accepter une réciprocité avec la force de frappe commerciale de l'Union européenne et lutter à armes égales contre les marchandises européennes sur leurs propres marchés. Non seulement doivent-ils, au contraire de l'Union européenne, bouleverser la structure de répartition des richesses de leurs économies pour se confor-

mer au libre-échange de l'Organisation mondiale du commerce. Mais ils doivent, en outre, faire en sorte que leurs marchandises - si elles aspirent à un écoulement sur les marchés européens - soient étiquetées, conditionnées, emballées, aseptisées, contrôlées, etc., conformément aux normes très sophistiquées de l'Union européenne. L'asymétrie est, encore une fois, énorme. L'Union européenne n'a aucun effort à faire pour exporter vers les pays ACP : ses marchandises sont déjà conformes aux normes MSP, elle les a elle-même inventées, à l'inverse des pays ACP, qui n'en ont pas ou si peu.

Avant de refermer cette page, une précision. La présentation des APE peut sembler une instruction à charge contre l'Union européenne. Cette dernière peut s'estimer, à juste titre, injustement attaquée, d'abord parce qu'elle croit sans doute aux vertus, pour le développement, d'une libéralisation tous azimuts du commerce mondial et, ensuite, parce qu'elle n'a, pas plus que les pays ACP, le choix. Etant membre consentant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il lui en faut accepter la doctrine libre-échangiste. Là, ce n'est pas tout à fait exact. Les opposants aux APE n'ont manqué de relever que, dans le dossier des APE, la Commission européenne poursuit une politique qu'on qualifie parfois de "OMC+". En effet, en exigeant que les "matières de Singapour" fassent partie intégrante des négociations APE, la Commission européenne n'ignore pas que ces matières, qui portent sur la protection des investissements, la législation sur les marchés publics (à ouvrir à la concurrence internationale) ou sur la concurrence, sont bloquées au niveau de l'OMC en raison de l'opposition des pays du tiers-monde, pays ACP inclus. Vues ainsi, les négociations APE constituent une opportunité pour introduire, par la porte arrière, ce que la Commission européenne n'a pas réussi à obtenir dans les négociations OMC...

Les étapes déjà franchies

L'issue des négociations sur les APE reste largement incertaine et, à l'heure où nous écrivons ces lignes, en janvier 2005, n'autorise que des spéculations. Pour mémoire, elles sont censées s'étaler sur la période 2002-2007, année au terme de laquelle les pays ACP doivent avoir conclu avec l'Union européenne des accords de libre-échange avec, on l'a vu, réciprocité (asymétrique).

Qu'est-il possible d'en dire après près de deux années de négociations? Une série de choses, qui ne manquent pas d'être révélatrices de l'ambiance dans laquelle elles se déroulent.

Primo, qu'elles ont connu une première phase, de septembre 2002 (lancement officiel, en grande pompe, à Bruxelles) à octobre 2003, durant laquelle les négociations ont mis aux prises Commission européenne d'un côté et, de l'autre, le groupe ACP dans son entier. De cette période, on retiendra que le groupe ACP avait espéré qu'elle débouche sur un accord cadre contraignant s'imposant à l'ensemble des négociations futures. Il n'en a rien été. La Commission européenne et le Groupe ACP se sont séparés sur un constat de divergences multiples, à commencer par celle portant sur la notion même d'un accord cadre préalable. La Commission n'en voulait pas et on la comprend. Discuter "de bloc à bloc"

est bien plus difficile que de discuter avec un groupe ACP fragmenté en six zones, qu'on pourra éventuellement jouer les unes contre les autres, surtout si on est resté, soi-même, comme c'est le cas avec la Commission européenne, un bloc ayant vue d'ensemble sur les six négociations de la deuxième phase.

C'est, secundo, un aspect qu'il ne faut pas perdre de vue. Le groupe ACP est, au même titre que le Groupe des 77¹³ ou le Mouvement des non-alignés, un des grands "syndicats" des nations prolétaires du Sud. Le groupe ACP pouvait, mieux que les six sous-zones de la deuxième phase des négociations, refléter la volonté du Sud de faire contrepoids sur la scène mondiale, de manière structurée et organisée, aux grandes puissances économiques du Nord, Etats-Unis, Europe et Japon en tête. Le Groupe ACP, pour mémoire, n'a rien du vœu pieux, il dispose d'un secrétariat et organise régulièrement des réunions au niveau des ministres et des ambassadeurs. L'unité du Groupe ACP était, en d'autres termes, un des enjeux du dossier des APE, et d'abord parce que, du côté du Groupe ACP, à de multiples reprises, les APE ont été perçus comme une menace pour cette unité. A juste titre. Les accords de partenariat économique que la Commission européenne veut conclure ont en effet eu comme dégât collatéral de fragmenter le Groupe ACP. Diviser pour mieux régner ? La dégradation au rang de la quantité négligeable du groupe ACP ressort dans toute sa cruelle netteté dans un communiqué de la Commission européenne daté du 21 octobre 2004, où il est précisé que, dans le cadre des négociations APE, le groupe ACP dispose d'une "structure légère pour l'échange d'information en vue d'assurer la cohérence au niveau Europe-Groupe ACP". Autant dire, rien. Le "syndicat" des pays ACP a été mis hors jeu¹⁴.

Enfin, tertio, de la deuxième phase, déjà évoquée ici et là, on retiendra qu'elle a conduit, depuis octobre 2003, à des négociations entre la Commission européenne et les six sous-zones (Pacifique, Caraïbes, Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique Australe et Afrique de l'Est et du Sud - les six "petites boules"), et ce sur la base de "cartes routières" (*road maps*, feuilles de route) censées tracer et baliser le chemin à parcourir.

Cela marche ? On peut d'ores et déjà noter que, jusqu'à présent, "dans toutes les régions, les négociations dans les domaines clés de l'accès au marché tant des produits industriels qu'agricoles ont été postposées à 2006, de manière à permettre aux pays ACP d'accorder la priorité aux initiatives d'intégration régionale", étant entendu que cela risque de bloquer un peu car, contrairement aux souhaits réitérés des pays ACP, la Commission européenne estime avec force que les "APE doivent inclure les matières de Singapour au motif que ces dernières constituent des outils essentiels pour le développement"¹⁵. On l'a vu antérieurement, Singapour risque de rester une pomme de discorde mais, là, on verse dans les spéculations.

Forces agissantes: cela passe ou cela casse ?

Il nous reste, pour clore, à situer en quelques lignes l'ampleur du mouvement citoyen qui s'est constitué, surtout à partir de 2004, contre les APE. Le dossier des APE est

important parce qu'il est devenu une pièce centrale dans (feu ?) la politique européenne de coopération au développement. Il l'est tout autant en raison, justement, des très larges mobilisations citoyennes qui, actuellement, concentrent leur énergie pour en faire la critique.

En Belgique, le "Groupe Cotonou", qui réunit une petite dizaine d'ONG préoccupées par la question et agissant en partenariat avec une quinzaine de plates-formes et d'organisations ACP, a lancé au printemps 2004 un Appel aux responsables européens et nationaux. Dans le même temps, la coordination des ONG européennes concernées par l'accord de Cotonou a diffusé un "briefing paper" analysant les risques multiples qu'encourent les pays ACP dans le dossier APE. Mieux : un groupe ad hoc d'ONG européennes a, parallèlement, lancé une campagne dont le nom se passe de commentaires: STOP EPA (en français: Arrêtez les APE). Cette campagne s'est appuyée sur la diffusion tous azimuts de cartes postales, sur la création d'un site internet¹⁶ appelant à la signature d'une pétition contre les EPA : quelque 150 signataires fin 2004, dont des eurodéputés, des ONG aussi variées que Oxfam, Enda Tiers-monde, Attac France ou encore... les soeurs de Notre-Dame de Namur, la Bible Society in the South Pacific-Samoa et les missionnaires d'Afrique. Cette campagne s'est en sus donné des ailes en organisant ateliers et débats au Forum social européen, à Londres, en octobre 2004.

Le "meilleur" est pour la fin. A ces prises de parole s'est ajoutée, en juin 2004, lors du sommet des chefs d'Etat Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, la Déclaration de Maputo¹⁷, un texte particulièrement dur adopté par des organisations de société civile africaines à l'initiative de *Third World Network Africa*.

Ces textes se rejoignent pour l'essentiel, tant dans les constats que dans leurs recommandations. Ils s'opposent à un régime consacrant et accentuant les déséquilibres commerciaux entre l'Union européenne et l'Afrique. Ils prônent la recherche d'options alternatives. Ils exigent, en tout état de cause, que l'Union européenne fasse preuve de flexibilité et qu'elle prévoie des moyens supplémentaires afin de protéger les marchés locaux. Ils multiplient les demandes de garde-fous et, de manière générale, font l'analyse que les EPA seront tous profits pour l'Union européenne. La Déclaration de Maputo, cependant, va beaucoup plus loin, dès son préambule : " Nous, organisations de la société civile des régions africaines, réunies à Maputo à l'occasion du 4ème Sommet des Chefs d'Etat ACP, réaffirmons notre engagement dans l'idéal d'un développement conduit par le Peuple, fondé sur les principes d'autosuffisance, de coopération entre les Etats et les Peuples, d'égalité hors toute considération de sexe, de race ou de religion, de respect de l'environnement et de distribution équitable des ressources de notre continent au bénéfice de nos populations. " La Déclaration de Maputo représente-t-elle un souffle nouveau, un espoir nouveau pour toutes celles et tous ceux qui aspirent à l'émancipation et à la solidarité des peuples ? Quoi qu'il en soit, l'émancipation du peuple du Sud sera l'œuvre des peuples du Sud eux-mêmes ou ne sera pas.

- 1 "EPA ou PAS - Introduction critique aux Accords de partenariat économique", Les Cahiers des alternatives n°6, GRESEA, novembre 2004.
- 2 "Les nouveaux maîtres du monde", Jean Ziegler, 2002, Editions Fayard, Paris, p. 63.
- 3 Cette "générosité" doit être relativisée. De nombreux produits stratégiques pour l'Europe en sont écartés...
- 4 "World trade liberalisation still excludes Africa ", Financial Times, 23 novembre 2004.
- 5 C'est l'apport principal de l'Union européenne : elle fournit le cadre réglementaire et puis... débrouillez-vous, les investissements, la croissance suivront automatiquement, vous verrez. Aucun fonds pour faciliter cette 'transition', comme le réclame les pays ACP ? L'Union européenne a bien débloqué un fonds ad hoc, de 20 (déjà épuisés) + 50 (durs à débloquer) millions d'euros et on assiste avec inquiétude au transfert de moyens budgétaires destinés à l'aide à la coopération au développement vers la 'facilitation' du commerce...
- 6 "La régionalisation de l'économie mondiale", Jean-Marie Siroën, éditions La Découverte, 2000.
- 7 "African Political Economy as if Reality Mattered", Yash Tandon, dans Globalisation and Africa - Report of the international expert's meeting April 16-17, 2004, édité par Peter Custers, Amsterdam, 2004.
- 8 "Les subventions européennes minent l'agriculture africaine", Y.S. Kouamé, dans MFI Hebdo, mars 2003.
- 9 Op. cit.
- 10 "The wrong ointment - why the EU's proposals for free trade with Africa will not heal its scar of poverty", rapport du CAFOD, novembre 2004.
- 11 "The wrong ointment - why the EU's proposals for free trade with Africa will not heal its scar of poverty", rapport du CAFOD, novembre 2004.
- 12 "Subventions, obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires: l'accès aux marchés est-il ouvert à l'Afrique?", Hezron Nyangitokippra, dans Passerelles, volume 5, n° 2, avril-mai 2004.
- 13 Les pays - 77 à l'origine, 133 actuellement - qui ont fait bloc en 1964 pour porter les revendications du Sud.
- 14 A contrario, on notera avec intérêt la proposition, exprimée par Ramdien Sardjoe, co-président de l'Assemblée parlementaire paritaire (dépêche de www.angolapress-angop.a/, 24 novembre 2004), de créer une Assemblée consultative ACP. Ce serait corriger une autre asymétrie, politique celle-là : l'actuelle Assemblée parlementaire paritaire réunit, d'un côté, des eurodéputés (représentants du "groupe Union européenne" en son entier) et, de l'autre, des mandataires ACP désignés pour les besoins de la cause, car le groupe ACP ne dispose pas, à l'inverse de l'Union européenne, d'un parlement en propre. Pas encore...
- 15 "ACP and EU in Second Phase of EPA Negotiations", Bridges, n° 10, novembre 2004.
- 16 www.stopepa.org
- 17 Reproduite in extenso sur les sites www.epawatch.net et www.gresea.be.



Partie II : L'actualité de l'accord de Cotonou

Cotonou est de la revue

Gérard Karlshausen

L'Accord de Cotonou qui encadre la plus grande dynamique européenne de coopération avec 77 pays du Sud, dont tous les pays d'Afrique sub-saharienne, n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière que le voici déjà en révision. Il faut savoir que si les chefs d'Etat européens et ACP apposèrent leurs signature au bas du document en juin 2000, sa ratification par les Parlements nationaux a suivi un train ... de sénateur. Et il a fallu attendre le printemps 2003 et les derniers votes (ceux des multiples assemblées belges) pour que le neuvième Fonds Européen de Développement (FED) commence à dispenser ses bienfaits.

Pourtant, dès l'an 2000, les gouvernements ACP avaient été priés de rédiger des programmes de développement destinés à orienter les priorités de l'aide européenne. Dans cet exercice, il leur était aussi demandé de consulter leurs acteurs non étatiques : ONG, syndicats, mouvements en tous genres. Le peu de pratique (et parfois de volonté) en matière de concertation, associé aux difficultés logistiques dans des pays aux distances énormes, aux communications déficientes et aux formes d'organisations complexes... rendirent cet exercice plutôt théorique. Mais quoi qu'il en soit, les PIN (programmes indicatifs nationaux) ainsi que les PIR (programmes indicatifs régionaux, qui concernent plusieurs pays) affluèrent à Bruxelles.

Aujourd'hui, alors que ces stratégies de développement commencent à peine à trouver leurs marques, l'Europe remet le couvert : Certes prévue par l'accord... mais un peu curieuse alors qu'il commence à peine à produire ses effets, la " révision à mi-parcours " a battu son plein durant l'année 2004. Sans amener bien entendu de grandes surprises. Le monde des ONG, qui s'était montré critique face aux priorités définies au départ, espérait une révision de celles-ci pour mieux tenir compte des attentes des populations. Déception : les transports et les grandes mesures macro-économiques resteront en tête des secteurs choyés. Comme par hasard, des secteurs qui sont bien en phase avec la promotion des accords de coopération économique que l'Europe appelle de tous ses vœux pour 2008¹.

Dans cet exercice pour lequel chaque pays a quand même dû produire un rapport et le faire soigneusement viser par Bruxelles, la Commission semble avoir vu essentiellement un grand jeu comptable : prendre des sous chez les moins performants pour en redonner aux plus actifs ... Mais sans s'interroger une nouvelle fois sur la pertinence des politiques de développement à soutenir. Il est vrai qu'il n'y avait pas encore grand-chose à évaluer. Et qu'une nouvelle fois, les organisations susceptibles de questionner les priorités définies quatre ans auparavant n'ont guère été consultées. Pourtant, les acteurs non étatiques (A.N.E.) s'étaient, dans

de nombreux cas, mieux organisés qu'en 2000. Ainsi, au Cameroun, une coordination de multiples organisations a vu le jour autour de la coopération avec l'Union européenne. Fin 2004, les associations qui agissent dans le secteur des forêts (crucial dans la région), ont relancé un vibrant appel à plus de transparence dans la gestion des projets financés par l'Europe et à un dialogue accru avec la société civile. Au Burundi, une plate-forme réunissant la société civile, le monde syndical et le secteur privé s'est efforcée de donner suite à la " revue ". Au Niger, au Sénégal, au Togo, au Mali, au Congo... des initiatives de ce genre se sont aussi développées. Certes elles restent fragiles. Leurs moyens sont réduits. Leur représentativité n'est pas toujours à toute épreuve. Mais ces coordinations représentent des forums au sein desquels des acteurs de base trouvent à s'exprimer à partir de leurs expériences quotidiennes des réalités socio-économiques. Or, il semble qu'à nouveau, un nombre significatif de ces A.N.E. n'aient pas eu grand chose à se mettre sous la dent. Pour une association de village ou de quartier, un groupement paysan de province, un mouvement de jeunes urbains... il est bien lourd de devoir faire le pied de grue aux portes de la Délégation européenne en vue de glaner des informations. On y va une fois, deux fois ... et puis on se décourage. Avec comme conséquence que celles et ceux qui seront finalement écoutés (mais même pas toujours entendus) par les autorités sont surtout représentatifs de cette société civile " prête-à-porter " que les bailleurs de fonds aiment à susciter car elle se montre capable de jouer le jeu complexe d'une concertation bureaucratique et souvent bien docile. Malgré la bonne volonté de certaines Délégations de l'Union européenne, les mesures indispensables à la mise en œuvre d'une réelle consultation manquent à l'appel. Absence de moyens, délais et méthodes surréalistes eu égard aux réalités locales, manque d'enthousiasme des gouvernements..., les procédures visant à réellement permettre aux acteurs sociaux et citoyens de s'exprimer en connaissance de cause restent trop souvent théoriques.

La revue à mi-parcours n'a donc pas été le grand " brain storming " dont certains avaient rêvé. Mais elle a aussi marqué les limites d'un partenariat que la Commission voulait redynamiser. Les Etats ACP ont passé chacun leur examen ... dans le cadre d'un exercice sur lequel bien peu d'informations ont circulé en dehors des cercles d'initiés. Même les parlementaires européens ont eu du mal à se procurer des informations sur la revue tant que les documents n'étaient pas approuvés par la Commission.

Cette absence de transparence va de pair avec de fameuses entorses au partenariat : car, en fin de compte, c'est à Bruxelles que se prennent les décisions de réallouer les fonds, ce qui contredit diverses déclarations politiques appelant à un traitement d'égal à égal entre européens et ACP. Le partenariat s'arrête aux portes du coffre-fort. Certes, personne ne niera que les pays menacés de voir fondre leurs enveloppes n'auraient pas manqué de freiner le processus si la redistribution des financements avait dû être concertée de A jusqu'à Z. Mais il faut aussi reconnaître que ces dernières sont prises sur base de purs critères d'utilisation des fonds : le " vous n'avez pas été capables de dépenser, donc on donne votre argent à d'autres " semble guider la Commission sans que ne soit mené un examen approfondi des mécanismes et des responsabilités à la base de cette faible utilisation des budgets disponibles. Or, comment veut-on que des

pays qui connaissent des troubles (comme en Afrique centrale, en Côte d'Ivoire ou en Haïti) soient aussi performants que d'autres, alors qu'en termes d'aide, ils sont peut-être les premiers dans le besoin. Certes, inertie et cafouillages ne sont pas absents de la gestion des ACP. Mais faut-il rappeler que les fonds de Cotonou viennent à peine d'être libérés et que les arcanes bureaucratiques que sèment les réglementations et services de la Commission sont en partie responsables des faibles flux financiers... Ce qui n'empêche pas cette dernière d'introduire de nouvelles exigences dans la gestion des programmes de développement : des thèmes comme la sécurité et les migrations commencent à orienter les politiques européennes, problématiques pourtant aux antipodes des priorités que les citoyens des pays ACP voudraient voir soutenir.

Tout est à revoir !

En fait, la revue à mi-parcours des programmes nationaux n'est qu'une pierre dans le vaste chantier que la Commission a ouvert en vue de réviser ses politiques de coopération au développement. Qui plus est, elle précède deux réformes fondamentales dont les effets risquent à nouveau de bouleverser la donne à brève échéance : la révision de l'Accord en tant que tel et celle de son outil financier, le Fonds Européen de Développement (FED)

Cotonou est en effet entré dans une vaste dépression dont les vents risquent de redistribuer les cartes de la coopération européenne. La révision générale de l'Accord fait aussi partie de ces dynamiques menées à marche forcée par la Commission afin de mettre sur le tapis une série de ses nouvelles préoccupations. Les négociations, qui ont pris fin en février 2005, n'ont pas bouleversé les grands équilibres convenus en 2000. Mais les orientations prises n'en sont pas anodines pour autant.

La première a fait l'objet de passes d'armes significatives entre la Commission et les Etats ACP... jusqu'au Sommet de Luxembourg de juin qui a vu la signature de l'Accord, nouvelle mouture. L'Europe s'est en effet mise en tête d'intégrer dans les fondements même de l'Accord des principes liés à la lutte anti-terroriste et à la production d'armes de destruction massive. Les gouvernements du Sud n'ont pas manqué de souligner leur bonne volonté en ces matières mais aussi leur surprise de voir leurs partenaires du Nord (grands producteurs d'armes en tous genres) mettre ces débats sur la table de Cotonou. Après de multiples escarmouches, un accord est finalement intervenu, sous de fortes pressions de la Commission. Pour faire passer la pilule, celle-ci a intégré de nombreuses références à la Cour pénale internationale et au droit international ainsi que la promesse de prendre financièrement en charge le coût de ces politiques. Car la préoccupation des gouvernements d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique concernaient avant tout l'apparition de nouvelles conditionnalités. On l'a vu avec la guerre en Irak : l'adage selon lequel " quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage " a encore de beaux jours devant lui dans le champ des relations internationales. Et il n'est guère difficile de relever (voir d'inventer) une soi-disant menace terroriste pour couper les vivres à l'Etat qui déplaît... Pourquoi dès lors vouloir figer dans le béton des textes fondateurs des clauses qui risquent demain d'être autant de moyens de pression. Faut-

il y voir une nouvelle marque de défiance de l'Union envers ses partenaires du Sud ou le souci de plaire à Washington où toute mesure sécuritaire a la cote ?

Cette insistance de l'Union européenne à intégrer les thèmes de la sécurité et de l'armement est d'autant plus surprenante que l'Accord de Cotonou est fondé sur le principe d'un dialogue politique entre européens et ACP. Ce dialogue devrait justement permettre de mettre sur la table tout doute en la matière. Les gouvernements ACP pressent la Commission de mieux formaliser cet exercice, notamment avant toute décision de sanction à l'égard d'un Etat qui ne respecterait pas les règles. Mais l'Europe ergote... car pour elle, une grave atteinte aux éléments essentiels de l'Accord de Cotonou devrait pouvoir entraîner des sanctions immédiates et même unilatérales... Ce qui effraie les ACP car cela va à l'encontre même d'un dialogue entre partenaires égaux tel que défini par l'Accord.

Quoi qu'il en soit, le thème de la sécurité était déjà sur la table depuis le Conseil européen du 31 mars 2004. En cette occasion, l'Europe avait créé un fonds de 250 millions d'€ destinés à financer les opérations de maintien de la paix en Afrique ainsi que la mise en place des nouvelles structures de sécurité par l'Union africaine. Pour alimenter ce fonds, les pays ACP d'Afrique avaient été amenés à reverser 1,5% des allocations qui leur étaient promises dans le cadre du neuvième Fonds Européen de Développement. Les ONG au Nord comme du Sud s'étaient élevées contre ce qui apparaissait comme un premier " détournement " de fonds. Fallait-il utiliser des budgets destinés à l'aide au développement pour alimenter des politiques sécuritaires qui, certes, peuvent se justifier mais qui devraient trouver leurs financements dans d'autres cassettes ? Les accents donnés par la Commission à la révision de l'Accord de Cotonou montrent qu'on n'est pas sorti de l'auberge... !

D'autres modifications de l'Accord portent sur le financement des Acteurs Non Etatiques. Elles précisent que les programmes et projets destinés à être mis en œuvre par ceux-ci peuvent faire l'objet d'une instruction par la seule Commission et donner lieu directement à l'établissement de contrats de subvention entre la Commission et les acteurs non étatiques (...) La Commission, par l'intermédiaire du chef de délégation, informe l'ordonnateur national des subventions ainsi octroyées. D'aucuns se féliciteront de voir l'autorité ACP mise partiellement hors-jeu en matière de financement des ANE tant certaines bureaucraties avaient multiplié les freins à celui-ci. Mais d'autres y verront une nouvelle perte de souveraineté des Etats ACP et un nouveau moyen pour la Commission de faire pression sur les gouvernements en suscitant des contre-pouvoir.

Les limites du partenariat

Cette mesure illustre une autre orientation donnée par l'Europe aux négociations portant sur la révision de l'Accord de Cotonou. Alors que ce dernier avait laissé une grande marge de décision aux gouvernements ACP (représentés par un " ordonnateur national ", souvent de rang ministériel), tout semble fait aujourd'hui pour redonner à la Commission une marge plus grande de liberté. Une nouvelle fois, l'analyse qui préside à de telles velléités de changement

Tempêtes sur la coopération

n'est pas dénuée de fondement. Dans un certain nombre d'Etats, les ordonnateurs nationaux ne se sont pas toujours manifestés par des gestions efficaces et transparentes. Les acteurs non étatiques, qui rament pour obtenir la petite part des fonds qui leur sont promis, ne le nient pas. Mais ils n'en tirent généralement pas comme leçon la nécessité de recentraliser les décisions en des mains européennes. Or, les négociations qui ont entouré la révision de l'Accord ont ouvert la porte à une redistribution des rôles : dans certaines circonstances, non explicitées, le chef de la Délégation européenne pourrait reprendre les prérogatives de l'Ordonnateur national, voire déléguer certaines fonctions d'exécution à d'autres institutions publiques. Est-ce la meilleure façon de renforcer les capacités des gouvernements ACP, même si l'on ne peut nier à la Commission le droit de veiller à une judicieuse utilisation des financements ? N'assiste-t-on pas à une nouvelle mise sous tutelle européenne des programmes de coopération alors que l'appropriation de ceux-ci par les acteurs locaux était une des règles d'or de l'Accord de Cotonou ?

La réforme du Fonds Européen de Développement est le troisième panneau du triptyque de mesures (dont la revue à mi-parcours des programmes de développement et la révision elle-même de l'Accord forment les autres éléments) qui bouleversent aujourd'hui Cotonou. Pour rappel, ce Fonds qui avec les reliquats des précédentes conventions de Lomé tournent aujourd'hui autour des 25 milliards d'€ est le plus grand instrument de coopération financière de l'Europe. Son fonctionnement était l'héritage de 30 ans de coopération avec les ACP : une gestion paritaire dans le cadre d'organismes spécifiques et des fonds garantis chaque fois pour cinq ans. Certes le FED fonctionnait en dehors du budget " normal " de la coopération européenne et donc du contrôle du Parlement européen (bien qu'il existe, exprimant la philosophie de partenariat de l'Accord, une Assemblée parlementaire paritaire Union-européenne/ACP où, sur une base égalitaire, les députés ont l'occasion de débattre de ces matières). Mais voilà, un fonds échappant au contrôle du Parlement, cela faisait un peu désordre face aux objectifs de transparence et cohérence prônés par l'Union.

Dans le cadre des négociations que l'Union vient d'ouvrir avec ses Etats membres en vue de fixer ses perspectives financières à partir de 2007, elle a donc proposé d'intégrer le Fonds Européen de Développement dans le budget général de l'Union. Cette initiative en soi peut paraître positive. Ses objectifs déclarés sont peu questionnables : plus de transparence, de contrôle démocratique et de visibilité ne peuvent faire de tort au FED. Ajoutons qu'harmoniser et simplifier les outils et services de la Commission n'est pas un luxe. Mais la " budgétisation " du FED comporte le risque de voir les fonds " détournés " vers d'autres politiques jugées plus prioritaires. Que se passera-t-il si, comme on le constate déjà aujourd'hui, des reliquats importants subsistent en fin d'année ? Ne risque-t-on pas de les arracher à Cotonou pour alimenter d'autres budgets alors que jusqu'à présent ils pouvaient se transmettre d'année en année (puisque le FED était prévu pour cinq ans). Et les parlementaires ACP ne risquent-ils pas de se sentir encore un peu plus dépossédés de leurs prérogatives dans la mesure où leurs collègues européens auront le dernier mot ? Tant aux niveaux gouvernemental que non-gouvernemental, des voix s'élèvent pour que si " budgétisation " du FED il doit y avoir, montants et mécanismes de co-décision soient préservés.

Tous ces bouleversements s'inscrivent dans un contexte qui dépasse de loin les réalités de l'Accord de Cotonou. L'Union a changé et remet son concept de coopération sur le métier. Instrument privilégié de celui-ci, le partenariat avec les ACP doit se plier à de nouvelles contingences. Certaines sont liées à l'arrivée de dix nouveaux Etats membres (en attendant les autres). Ces nouveaux membres n'ont pas ou peu de passé ni de relation historique commune avec les Etats ACP. Cela peut enrichir la coopération de nouvelles approches. Mais les priorités actuelles de ces pays sont plutôt axées sur la promotion de la démocratie, de l'état de droit ou la sécurité régionale. L'approche des questions de développement relève parfois plus d'une optique d'aide charitable que d'un partenariat bien compris. Certes, il ne faut préjuger de rien. Mais il est certain que l'élargissement modifie la donne. Et qu'à priori les nouveaux membres de l'UE pourraient être plus sensibles que certains anciens aux courants de pensées contemporains qui voient la coopération mise plus qu'avant au service des politiques commerciales et sécuritaires de l'Union.

Les révisions qui agitent aujourd'hui Cotonou sont aussi à replacer dans le vaste débat qui concerne le fonctionnement des institutions européennes. Ainsi, le projet de traité constitutionnel de l'Union européenne propose une nouvelle architecture pour structurer les relations extérieures de la future Commission : elle se baserait sur un Ministre des Affaires Etrangères, vice-président de la Commission, et un nouveau Service Extérieur Conjoint chargé de l'aide, de la prévention des conflits et du commerce avec les ACP. Cette nouvelle structure aura des conséquences pour les partenaires extérieurs de l'Union comme les ACP. Cette nouvelle architecture et la nature même de la mission du nouveau Ministre pourront conduire à une instrumentalisation politique de l'aide et auront un impact sur son contenu et son volume. Les pays les plus pauvres, ou jugés moins performants, risquent d'en payer la note...

Déjà les propositions de la Commission pour les nouvelles perspectives financières 2007-2013 anticipent le mouvement. La réforme proposée du financement des actions extérieures de l'Union vise notamment à fondre la coopération au développement dans un vaste chapitre budgétaire intégrant entre autres les questions de l'asile et des flux migratoires ainsi que celles liées à la sécurité. Ce chapitre couvrirait l'ensemble des pays du monde (et non plus seulement les pays en développement) à l'exception des pays en adhésion et des pays voisins de l'Union (bassin méditerranéen et pays de l'Est) qui bénéficieraient d'autres lignes de financement. Les pays ACP et leurs populations s'y retrouveront-ils encore ?

L'Accord de Cotonou est donc soumis à un feu nourri ... et dans tous les sens. Les initiatives se succèdent, s'enchevêtrent, se contredisent parfois... Mais la direction reste la même. Et si ces tendances se précisent et se concrétisent, c'est non seulement le monde ACP mais bien toute la coopération européenne au développement qui risque ... d'être de la revue !

¹ (voir l'article sur les Accords de Partenariat Economique, dans ce même ouvrage)

Partie III :

la participation de la société civile





Partie III : La participation de la société civile

La société civile dans l'accord de Cotonou : partenaire ou instrument ?

Juliette Camus

L'émergence des acteurs de la société civile comme moteurs du développement aux côtés des institutions internationales est une tendance universelle depuis les années 1980. Plusieurs facteurs ont joué. La coopération au développement essentiellement interétatique voulue par la Convention de Lomé (1975-2000) a perdu en crédibilité, suite à ses résultats peu satisfaisants. Ces pratiques ont d'abord accompagné la mise en place des programmes d'ajustement structurel (PAS), puis des stratégies de réduction de la pauvreté pilotées par le FMI et la Banque mondiale. Le recours aux acteurs de la société civile sert dans ce cadre à accroître l'efficacité de l'aide et à limiter les effets néfastes des mesures macro-économiques imposées. De même, cette évolution marque la reconnaissance progressive de la démocratie dans le développement (émergence du concept de "bonne gouvernance"), au-delà de l'aspect strictement économique de la coopération. L'implication des acteurs non étatiques (A.N.E.) participe en effet à l'intégration d'une dimension politique à la coopération au développement. La Banque mondiale a lancé le mouvement, en impliquant la société civile dans toutes les missions qui ne sont pas de l'ordre de la macro économie et du soutien budgétaire, afin de pouvoir se concentrer sur son rôle de banquier¹. L'émergence de nouveaux défis (environnement, questions de genre...) a poussé les institutions à s'adresser à ces nouveaux acteurs en train de gagner en visibilité. Respectivement "facteurs d'équilibre"², moyens de "privatisation de l'aide" ou moteurs d'une "nouvelle politique", les A.N.E se sont en tout cas retrouvés avec de nouvelles responsabilités.

Une place reconnue aux A.N.E.

L'Accord de Cotonou reconnaît le nouveau rôle des A.N.E. de manière plus large. Les objectifs généraux concernent la réduction de la pauvreté, l'intégration des pays ACP dans le commerce mondial et le développement durable. Les valeurs véhiculées sont le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. L'élément fondamental de l'Accord réside dans la gestion transparente. La participation de la société civile doit entrer en cohérence avec les objectifs des accords et les servir. L'article 2³ situe la participation de la société civile : "*Outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie poli-*

tique, économique et sociale". L'article 4 nous renseigne sur le rôle qui lui est attribué : les Etats ACP déterminent "en toute souveraineté" leur stratégie de développement. Ils définissent en collaboration avec les institutions européennes les stratégies de coopération. Cependant : "*Les parties reconnaissent le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques au processus de développement.*"

Pour cela les accords prévoient que les A.N.E. :

- soient informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique;
- reçoivent des ressources financières, suivant les conditions fixées dans le présent accord, en vue d'appuyer les processus de développement local;
- soient impliqués dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif;
- reçoivent un appui pour le renforcement de leurs capacités dans des domaines critiques en vue d'accroître leurs compétences.

Trois critères conditionnent leur reconnaissance par les instances officielles : le type de réponses qu'ils apportent aux besoins de la population, leurs compétences et la transparence de leur gestion financière et organisationnelle. Pour ce qui est du soutien apporté aux A.N.E. pour assurer leur rôle, l'accord préconise "*d'encourager et d'appuyer la création et le développement de telles organisations (ainsi que) de mettre en place des mécanismes pour impliquer ces organisations dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et programmes de développement*".

Les A.N.E., mais pour quoi faire?

L'appropriation des stratégies de développement constitue, pour la Commission européenne et le Conseil⁴, la clef du succès des stratégies de développement. Les effets escomptés sont le renforcement des institutions démocratiques et la défense des intérêts des plus pauvres, grâce à leur représentation auprès du gouvernement par les organisations de base. L'objectif est de limiter les effets pervers des politiques de développement mal adaptées aux besoins des plus démunis. La création d'une relation de "confiance mutuelle" entre les acteurs est attendue, à force de dialogue sur le long terme. De là découlerait la mise en place de partenariats public/privé et l'intervention des A.N.E. comme prestataires de services. Mais les A.N.E. ont aussi une valeur ajoutée dans la mise en œuvre de la coopération, et ce pour diverses raisons:

- Sociales : leur proximité avec les populations en difficulté garantit une efficacité d'intervention, à la différence des grands programmes de bailleurs multinationaux;
- Economiques : les A.N.E. sont considérés comme moins coûteux (petite taille, peu bureaucratiques, rentabilité, peu de frais de personnel grâce au bénévolat), ce qui serait une garantie d'efficacité. Cela permet d'accroître la visibilité de la coopération européenne

tout en lui évitant de trop s'investir dans des missions à caractère social. Les Etats ACP ne seront pas des Etats providence;

- Politiques : ils seraient " à l'abri des aléas politiques ", n'obéissant pas à des " considérations politiques ", sans " intentions masquées ". Ils peuvent intervenir dans des régions hostiles à certains bailleurs privés ou institutionnels;
- Culturelles : les A.N.E. sont des autochtones, seraient de surcroît nombreux, donc mieux placés pour répondre aux besoins des populations locales. De même, ils permettraient d'intégrer une dimension participative au développement local.

Les A.N.E., mode d'emploi

L'Accord de Cotonou prévoit la participation de la société civile aux décisions qui concernent l'allocation des fonds. D'où l'importance de l'organisation de consultations. Les modalités de programmation sous Cotonou changent de celles pratiquées sous Lomé. La gestion de la coopération a été transférée aux délégations de la Commission européenne (DCE) " sur le terrain " auxquelles on attribue un rôle " d'observateur critique ", d'animateur et de " facilitateur ". Les DCE doivent désormais garantir l'égalité et la représentativité des A.N.E., l'implication des acteurs locaux et faire attention à la manière dont les A.N.E. sont consultés. Elles doivent aider au renforcement des capacités des A.N.E., établir des moyens de dialogue entre l'Ordonnateur national et les A.N.E., ainsi qu'entre les A.N.E. eux-mêmes. Pour ce faire, l'UE indique que des consultations spécifiques doivent être organisées pour permettre aux A.N.E. de s'exprimer. Les institutions européennes précisent bien qu'il est préférable de ne pas remplacer ces consultations par des consultations préexistantes comme celles organisées par la Banque mondiale en vue de formuler les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). En termes de responsabilité, ce sont les délégations européennes et l'Ordonnateur national qui s'engagent à suivre ces principes d'action pour favoriser la participation effective des A.N.E. Ceci implique tout d'abord d'identifier les A.N.E. par une étude préalable sur leur situation, les réseaux existants, les consultations auxquelles ils participent déjà, leurs capacités, aires et domaines d'action (notamment pour identifier quels acteurs consulter en fonction des secteurs de concentration ou pour l'identification des programmes de renforcement des capacités). Ceci a pour but de cibler les organisations les plus représentatives des populations pauvres et de repérer les organisations qui travaillent déjà avec le gouvernement, de cerner l'attitude du gouvernement vis à vis des A.N.E., la position des autres bailleurs de fonds et d'analyser les mécanismes de participation déjà mis en place.

Il s'agit ensuite de sensibiliser les A.N.E. et de diffuser l'information à temps sur les consultations. Les institutions s'engagent de même à diffuser l'information sur les décisions prises suite aux consultations. La participation des A.N.E. à la programmation est censé leur permettre d'influencer les secteurs et domaines prioritaires à soutenir, le type d'assistance à procurer, le choix des opérateurs pour les réalisations qui seront inscrites dans le Programme Indicatif National. Cependant, aucun mécanisme de consultation n'est défini de manière formelle. Son organisation

dépend de la situation des A.N.E. dans chaque pays ACP, ainsi que de l'implication de l'Ordonnateur national et de la délégation européenne. D'où un certain flou, au départ, sur les procédures à mettre en œuvre, d'autant plus que tous les acteurs en jeu sont novices en la matière.

C'est l'Ordonnateur national qui a la responsabilité de la gestion des fonds. Sa signature est nécessaire pour l'attribution des financements. Cependant, il doit administrer les fonds destinés aux A.N.E. conjointement avec la DCE. Les A.N.E. peuvent disposer de moyens financiers pour réaliser programmes et projets, après sélection en fonction de leurs compétences et capacités. Ils peuvent aussi participer à la gestion de programmes et de projets qui leur sont destinés (du type " renforcement des capacités "). Seuls les A.N.E. sans but lucratif ont accès aux fonds du FED. En matière de renforcement des capacités, le secteur d'activité n'importe pas. Par contre, leurs interventions dans la réalisation de programmes de développement impliquent qu'ils apportent une valeur ajoutée au secteur concerné. En général, l'obtention de financements pour la mise en œuvre de projets et programmes ou pour le renforcement des capacités est soumise à condition. Il faut que l'appui aux A.N.E. soit mentionné dans le PIN et que des fonds y soient affectés. L'identification du programme doit spécifier la manière dont ces fonds seront utilisés. Les parties officielles définissent ensuite des priorités et des critères de sélection. Des appels à propositions sont publiés dans les journaux locaux. C'est à ce moment là que les A.N.E. peuvent proposer leurs projets. Un " comité d'évaluation " se charge de la sélection des projets. Les A.N.E. doivent aussi participer aux différentes phases de la revue à mi-parcours. Ils (surtout les ONG internationales) jouent un rôle dans la phase de préparation réalisée à Bruxelles avec les institutions européennes et ACP. Cette phase, dans un premier temps, permet l'élaboration d'un cadre d'évaluation des performances. Dans un deuxième temps, au niveau local, les lignes directrices doivent être diffusées pour que chaque acteur, y compris les A.N.E., connaisse son rôle et ses responsabilités. Ceci est censé favoriser le dialogue entre les acteurs et le partage de l'information en vue de la révision elle-même⁵.

Un bilan plutôt mitigé

Officiellement, la Commission européenne a évalué la participation des A.N.E. à la programmation dans 68 pays. Des consultations ont eu lieu dans 42 pays sur les stratégies nationales de développement et 62 pays ont consulté des A.N.E. sur leur projet de Document de Stratégie, suite à quoi 36 pays ont été amenés à modifier celui-ci.

Mais les témoignages des A.N.E. de nombreux pays ACP relativisent ces données. Lors d'une rencontre du réseau francophone Nord-Sud d'échange et d'information sur l'Accord de Cotonou, qui s'est tenue en décembre 2003 au Mali, les A.N.E. du Sud et du Nord ont eu l'occasion d'échanger à ce propos⁶. Ils ont conclu à une absence généralisée de participation réelle (avec des nuances selon les pays, comme au Bénin ou au Sénégal), sauf pour les A.N.E. appuyés par les gouvernements ou comme faire-valoir des institutions officielles. Ils ont souligné le caractère " opaque " du processus de programmation et dénoncé l'utilisation de la société civile comme moyen de valider des décisions déjà prises.

Le contenu des Programmes indicatifs nationaux (PIN) issus du processus de programmation reflète d'ailleurs le peu de poids qu'ont eu les A.N.E. dans les décisions. En effet, selon les données rassemblées par la Commission européenne sur 68 pays ACP, les priorités se sont centrées sur le secteur des transports doté de 28 % des crédits de l'aide programmable. L'appui macro-économique représente 21 % des crédits. L'éducation et la santé reçoivent 11 % chacun, la gouvernance, 9 %, l'eau et l'énergie 6 % et l'appui à la société civile 3 %. Les 11 % restants sont dispersés sur divers autres secteurs. Une autre enquête réalisée par le réseau d'ONG européennes APRODEV⁷, portant sur 40 pays ACP, recoupe ces analyses. Les deux secteurs de concentration récurrents mentionnés dans les PIN sont aussi le transport et l'aide macroéconomique. De manière décroissante, les secteurs inscrits aux PIN concernent la sécurité alimentaire et le développement rural, la bonne gouvernance, l'éducation, l'eau et la santé. La revue à mi-parcours des programmes nationaux a présenté, en 2004, une nouvelle opportunité d'analyser la participation des A.N.E. Malgré les mécanismes préconisés et les déclarations de bonnes intentions, un constat toujours aussi inquiétant se dessine. Selon Eurostep, un autre réseau d'ONG européennes, le même schéma semble se répéter. Une enquête, menée dans 8 pays auprès des plates-formes ou des comités de coordination de la Société civile impliqués dans le suivi des accords de Cotonou, mentionne leur faible connaissance du processus de la revue à mi-parcours et de son calendrier. La plupart d'entre eux estiment qu'ils ne disposent pas d'assez d'informations. Ils n'ont, à 80%, jamais participé à une revue annuelle opérationnelle. La plupart n'ont pas connaissance des résultats de ces revues, ils ne connaissent pas les mécanismes d'accès aux fonds ni le contenu des discussions au sein de leurs gouvernements. Ils souhaitent plus de transparence et une plus grande collaboration avec les ONG du Nord. La majorité d'entre eux estime que les mécanismes de participation sont inadéquats par manque de volonté des gouvernements et de la Commission d'impliquer les A.N.E. et le manque de capacité de ceux-ci à utiliser les mécanismes existants.

Dépasser les blocages

Les mêmes causes entraînent les mêmes effets. Et il est frappant de constater que les A.N.E. et les institutions européennes se rejoignent souvent pour regretter, voire dénoncer, la trop grande brièveté des périodes de consultation, leur timing trop serré, le manque de préparation des acteurs, le nombre limité et la représentativité de ceux-ci, ainsi que l'arbitraire dans leur sélection. Sont aussi mis en question la confusion qui continue à régner entre les consultations de la Banque mondiale pour ses programmes de lutte contre la pauvreté et les processus propres à l'Accord de Cotonou, ainsi que l'opacité, la faiblesse et la complexité des mécanismes destinés à financer les activités des associations non gouvernementales. Les associations du Sud se reconnaissent une certaine passivité, liée à la méconnaissance des processus. Mais elles relèvent surtout le rôle prépondérant que jouent la délégation européenne, l'Ordonnateur national, ainsi que les institutions financières internationales qui influencent la définition des secteurs prioritaires. Les attentes des A.N.E. ne sont donc pas vraiment prises en compte. La programmation reflète avant tout

les objectifs des grandes institutions internationales, et en premier lieu de l'Union européenne, qui souhaite favoriser un vaste mouvement de libéralisation des échanges d'ici 2008. Les priorités de l'aide (transport et mesures macroéconomiques) viennent avant tout en soutien à la négociation d'Accords de partenariat économique (APE).

La consultation des A.N.E. sert-elle dès lors avant tout à valider des orientations qui leur échappent ? La participation proposée n'est-elle qu'un moyen institutionnalisé par l'Union européenne de légitimer une aide publique au développement en perte de crédibilité ou pour exercer des pressions sur les gouvernements ACP en faveur de la bonne gouvernance ? A titre d'exemple, le Programme indicatif national du Niger souhaite renforcer les capacités des A.N.E. en vertu des principes de " promotion de la bonne gouvernance " et d'une " action gouvernementale plus efficace dans la lutte contre la pauvreté ". Mais les dysfonctionnements que l'on constate dans la pratique rendent bien difficile une réelle défense des intérêts des plus démunis par cette voie : opacité dans la sélection des associations participant aux consultations, complexité d'accès aux mécanismes de participation, faibles capacités des A.N.E.... Tel semble être le résultat d'une " institutionnalisation forcée " de la société civile dans les Etats ACP. La présence des A.N.E. dans le processus reste donc plutôt symbolique. D'une part, ni ceux-ci, ni les Ordonnateurs nationaux, ni les délégations européennes ne sont prêts à assumer les nouvelles responsabilités qui leur incombent. Les délégations n'exercent pas suffisamment de pression sur les Ordonnateurs, généralement peu enclins à développer la participation de la société civile. Elles doivent elles-mêmes gérer de nouvelles fonctions dans ce domaine. Les A.N.E., quant à eux, manquent de moyens. Leurs principales difficultés sont d'ordre financier et logistique. Et ce constat de manque de moyens semble faire l'unanimité dans les pays ACP. Il est donc frappant de constater le fossé qui existe entre les objectifs officiels et les résultats effectifs. Mais des avancées non négligeables sont à noter, telles la participation croissante de la société civile à des séminaires nationaux et régionaux sur le renforcement des capacités et sur l'Accord en lui-même, l'amélioration dans la diffusion de l'information vers les organisations concernées, un certain gain de crédibilité de celles-ci auprès des institutions officielles... Tout n'est donc pas perdu et des perspectives de participation accrue existent.

Il y a urgence. Il importe d'agir sur de multiples fronts, tant au Nord qu'au Sud. Ainsi, l'aide et la coopération ne peuvent être envisagées sans liens avec la gestion des dettes des pays ACP et sans prise en compte des questions commerciales. La participation de la société civile doit être envisagée globalement pour espérer avoir un impact. Elle doit englober les relations avec les institutions financières internationales. Certes, le processus de participation en est à son balbutiement et les blocages structurels font parfois perdre espoir. Mais il en va du bien-être de millions de personnes dans le Sud.

- 1 HIBOU B., 1981, " Banque Mondiale : les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne " in " Les coopérations dans la nouvelle géopolitique ", Politique Africaine, n°71, pp. 58-74.
- 2 Selon l'article de CARBONE M., 2003, " Le rôle des acteurs non étatiques dans la politique du développement : nouvelles perceptions, nouvelles pratiques ", Le courrier ACP-UE, n°199, Juillet Août pp. 14-15.
- 3 http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_fr.htm
- 4 COMMISSION EUROPEENNE, 2004, Guidelines on principles and good practices for the participation of Non State Actors in the development dialogues and consultations, Bruxelles.
- 5 Voir l'article " Cotonou est de la revue "
- 6 Cet événement a réuni des organisations du Mali, du Togo, du Niger, du Bénin, du Burkina Faso, de la Guinée, du Sénégal, du Cameroun, du Tchad, de la RDC, du Congo Brazzaville, du Burundi et de la Belgique.
- 7 ULMER S., SOHET S., 2002, Rapid survey of 40 ACP country support strategies. What about civil society participation?, APRODEV.
- 8 Expression du Lirgiad (Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreements and Development). www.lirgiad.be



Partie III : La participation de la société civile

Du Sud au Nord : des témoignages pour mieux comprendre

**Cécile Vanderstappen
Gérard Karlshausen**

Des grandes pétitions de principe à la réalité vécue aux quatre coins des pays du Sud concernés par Cotonou, il y a une marge que traduisent bien de nombreux témoignages recueillis du Niger au Bénin, du Mali à Haïti, du Cameroun... à Bruxelles. Pourtant, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord, de nombreux efforts ont été entrepris par les organisations de la société civile pour faire entendre leurs voix¹. Ainsi, au Niger s'est mis en place une "Coordination de la société civile nigérienne intéressée par la convention de Lomé et le futur cadre de partenariat ACP/UE". Elle est composée de représentants d'ONG de développement, d'associations de droits de l'homme, d'organisations de consommateurs, de jeunes, de femmes, d'agriculteurs, de délégués de l'Université et des Instituts de recherches ainsi que des quatre centrales syndicales. Une vaste plate-forme donc. Et pourtant, comme le commente un représentant de cette coordination : "les principaux facteurs de blocage sont plus importants que ceux de réussite."

Au Niger, après un bon départ...

Tout avait pourtant bien commencé : "La délégation de l'Union européenne à Niamey était présente à la mise en place de notre coordination en 1998. Il s'agissait en ce moment de créer un espace de dialogue institutionnel et politique entre les acteurs (Etat, Délégation européenne, Acteurs non étatiques...). Un vibrant appel a été lancé à tous pour des concertations périodiques entre acteurs concernés. Aussi, en 2001, notre coordination a organisé un séminaire national sur l'implication des acteurs de la société civile dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Il était question que la Délégation de l'UE et l'Etat se concertent avec la société civile sur les mécanismes appropriés en vue de promouvoir une implication transparente et effective de la société civile dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Une résolution a été prise à cet effet. Cependant, depuis lors, aucune consultation n'a été enregistrée de notre part. Qu'il s'agisse de la programmation sur la stratégie de coopération ou sur le Programme Indicatif National (PIN)".

Pour pouvoir agir, il faut en avoir les moyens. Financiers, bien sûr, mais aussi en termes de contact. Bref, il faut être "légitime". Ce qui, manifestement, ne va pas de soi... "Nous avons négocié avec le gouvernement du Niger un programme de renforcement de capacité et de visibilité de notre coordination. Aucune suite n'a été réservée à notre demande. En outre, la Commission de Bruxelles a affecté des fonc-

tionnaires pour s'occuper d'ONG nigériennes, mais chaque fois que nous sollicitons des informations ou des documents auprès de la Délégation européenne, la réponse ne nous parvient pas. Que faire ? Pourrions-nous continuer à financer de nos poches les activités de notre coordination ? Le blocage au sein de la société civile est d'ordre financier et logistique. Depuis notre création en 1998, nous n'avons bénéficié d'aucune subvention ni de l'Ordonnateur national ni de la Délégation européenne à Niamey. Nous fonctionnons sur base de nos propres moyens et convictions et cela aura forcément des limites. Cependant, nous bénéficions de certains programmes de renforcement de capacités avec des organisations sœurs du Nord et du Sud. Quant à la mise en place du programme de renforcement des capacités de la société civile, on dénote un déficit réel de dialogue. Tout se passe dans une atmosphère de non-transparence. Selon certaines informations non officielles, la Délégation veut ouvrir un guichet pour verser des fonds à certaines ONG du Nord basée à Niamey. Ce qui signifie que les petites ONG et associations citoyennes qui sont membres de notre coordination ne vont pas bénéficier de ces fonds, car à ses yeux elles ne sont pas crédibles ! Seules les grosses ONG qui disposent d'un parc garni d'ordinateurs sont dites capables."

Du Mali au Bénin, un réel déficit d'information

Au Mali aussi, la concertation se veut sélective. Un comité national de pilotage s'est mis en place. Un représentant de Jubilé 2000/CAD Mali témoigne des difficultés rencontrées : "Après plusieurs rencontres, une assemblée a été mise en place par les membres du Comité. Nous ne disposons pour le moment que de nos propres moyens humains. L'une des principales difficultés est la mise en route des activités d'information à l'intérieur du pays, ainsi qu'un manque de financement de notre plan d'action. Avec le représentant résident de l'UE, nous avons discuté des fonds disponibles pour favoriser l'implication des ONG dans la gestion des programmes de coopération. Bien que nous ayons apprécié cette initiative d'ouverture de l'UE, nous avons formulé nos inquiétudes quant aux risques d'utilisation des ONG comme des acteurs sous traitant de programmes et politiques non prioritaires pour les populations, ce qui au finish produira des résultats négatifs. Ce qui freine la participation des ANE aux accords de Cotonou, c'est l'absence d'une réelle politique d'information et d'implication. Les invitations aux consultations arrivent la veille ou à 48 heures des échéances, les documents de discussion ne sont pas distribués d'avance et la restitution des conclusions des réunions n'arrive pas aux ANE ; autrement dit, il y a rétention et centralisation de l'information au niveau de la Délégation européenne et de l'Ordonnateur national. Mais le problème vient aussi de notre méconnaissance de l'Accord et de ses enjeux, de notre faible capacité en matière de programmation et de négociation. Il y a aussi plusieurs plates-formes d'Acteurs Non Etatiques et ce ne sont pas celles qui connaissent vraiment le sujet et qui sont les plus représentatives qui sont consultées par la Commission européenne !"

Au Bénin, les efforts d'organisation à partir de la base n'ont pas non plus manqué. Ainsi s'est mis en place un Forum des Organisations béninoises pour le Suivi de l'Accord de Cotonou (FOSAC) qui rassemble plus de 400 ONG et associations assimilées et représente une coalition de 8 réseaux

thématiques d'envergure nationale intervenant dans les domaines couverts par l'Accord ACP/UE. Il s'intègre aujourd'hui dans un cadre institutionnel plus vaste (le " PASCIB ") qui paraît incontournable. Un de ses animateurs témoigne de son dynamisme : " Depuis 2003, la PASCIB a un plan d'action 2004/2008. Un programme de rencontre avec les parlementaires, les divers ministères, la délégation UE en fait partie. La PASCIB a participé à la réalisation d'un manuel sur l'accord de Cotonou. Nous avons organisé aussi une rencontre avec la plate-forme de la société civile ivoirienne et réalisé une déclaration. Et malgré tout cela, pas de consultation pour les PIN (ni la revue annuelle de ceux-ci) ! Le manque de consultation a pour conséquence que les secteurs vus comme prioritaires par les ANE et la Commission européenne sont complètement différents. "

Cameroun, Haïti ... : mieux vaut être une grosse organisation internationale

La Fédération des Organisations de la Société Civile du Cameroun (FOSCAM) fait un constat semblable : " Depuis la seconde moitié de l'année 2003, les ANE ont commencé des réflexions sur leur contribution à la Revue à mi-parcours. Il faut rappeler que les ANE avaient déjà donné leurs contributions à l'élaboration du " document de Coopération-pays " en 2001. Selon la réponse de l'Ordonnateur national, les propositions étaient très intéressantes, mais elles étaient arrivées en retard et ne pouvaient pas être prises en compte. Malheureusement, les ANE n'ont pas été associés aux revues annuelles au cours des années qui ont suivi ces propositions.

Bien que les ANE se demandent jusqu'ici ce qu'il en est du financement de leurs actions et de leurs différentes contributions à la mise en œuvre de l'accord de Cotonou, bien que leurs tentatives de dialogue avec la cellule de coordination soient toujours peu concluantes, ils ont continué à développer des stratégies de plaidoyer et à répondre aux appels au dialogue du gouvernement (et ceci, bien que le circuit de communication utilisé par l'Ordonnateur - site web - ne soit pas toujours accessible au plus grand nombre). De même au niveau des appels d'offres, les compétences requises sont telles que seuls les bureaux d'études expérimentés aussi bien au niveau international que dans les procédures en vigueur dans le cadre du FED peuvent prétendre être éligibles. Il en est de même de l'attribution des projets des fonds Stabex qui ne profitent qu'aux ONG internationales. Le renforcement des capacités des ANE a été envisagé pour 2005 dans une étude menée par un bureau d'étude italien. Les ANE ont constaté que les initiatives endogènes ne sont pas prises en considération et relèvent que cette attitude des deux autres partenaires de l'accord est un signal d'alarme par rapport à leur reconnaissance.

L'appui institutionnel ainsi que le financement des programmes et projets initiés par les ANE restent un défi à relever. Les ANE ont constaté qu'ils sont réduits à un rôle de prestataires de services ou de sous-traitance. "

Enfin, de l'autre côté de l'océan, la Plate-forme haïtienne de plaidoyer pour un développement alternatif (PAPDA) témoigne des mêmes difficultés de dialoguer avec les autorités : " Les accords signés par l'Etat haïtien et l'UE ne sont pas mis

à disposition des organisations de la société civile. De ce fait, le dialogue avec le gouvernement s'avère difficile. Cependant, à la PAPDA, nous avons accès à ces informations via des particuliers et nous avons l'habitude de produire des commentaires, des recommandations et des documents de plaidoyer sur la gestion de l'aide.

La participation des ANE au processus de consultation est de façon générale inexistante, sauf en cas de " faire valoir " (les contacts avec les ANE sont des instruments de " validation " pour l'ordonnateur et UE). Car Consultation ne signifie pas prise en compte des avis ! Le mécanisme reste secret, non transparent, anti-démocratique. Les critères de choix des ANE pour la Commission ne sont pas très transparents. Il persiste une confusion entre les PIN et les PRSP chez les ANE, ce qui profite à l'UE qui atteste qu'ayant consulté les ANE pour les PRSP, elle les a dès lors consulté pour les PIN."

Pourtant, dès mars 2003, à l'initiative d'ONG européennes, la société civile haïtienne a été invitée à se mobiliser autour de l'Accord de Cotonou. La rencontre a notamment permis aux participants provenant de différents secteurs de discuter de certains problèmes clés concernant la structuration de la société civile dans le pays, ses modes d'organisation et de représentation. Mais, comme le constate la PAPDA : " la majorité des invités à cette rencontre représentaient des ONG et plus particulièrement des ONG européennes. Les organisations haïtiennes étaient rares. Or le dossier dans ce cas-ci est purement haïtien et demande seulement un appui de ces organisations. Ce qui nous pousse à poser la question : quelle est la perception que les réseaux européens ont de la société civile ou des ANE ? Pourquoi les associations universitaires, paysannes ou de femmes, les coopératives agricoles... n'ont-elles pas été invitées alors qu'elles font partie de la société civile et que l'Accord de Cotonou les concerne toutes ? "

Les pierres ne seraient donc pas seulement dans le jardin des autorités nationales et européennes, mais aussi dans celui des partenaires non gouvernementaux du Nord. Ceux-ci ont aussi à situer clairement leur rôle, au côté de leurs partenaires du Sud, sans imposer leurs vues ni se substituer aux dynamiques locales. Mais les associations ACP demandent également que les ONG européennes poursuivent leur travail de plaidoyer là où elles sont le plus légitimes, c'est-à-dire en Europe.

Agir en Europe

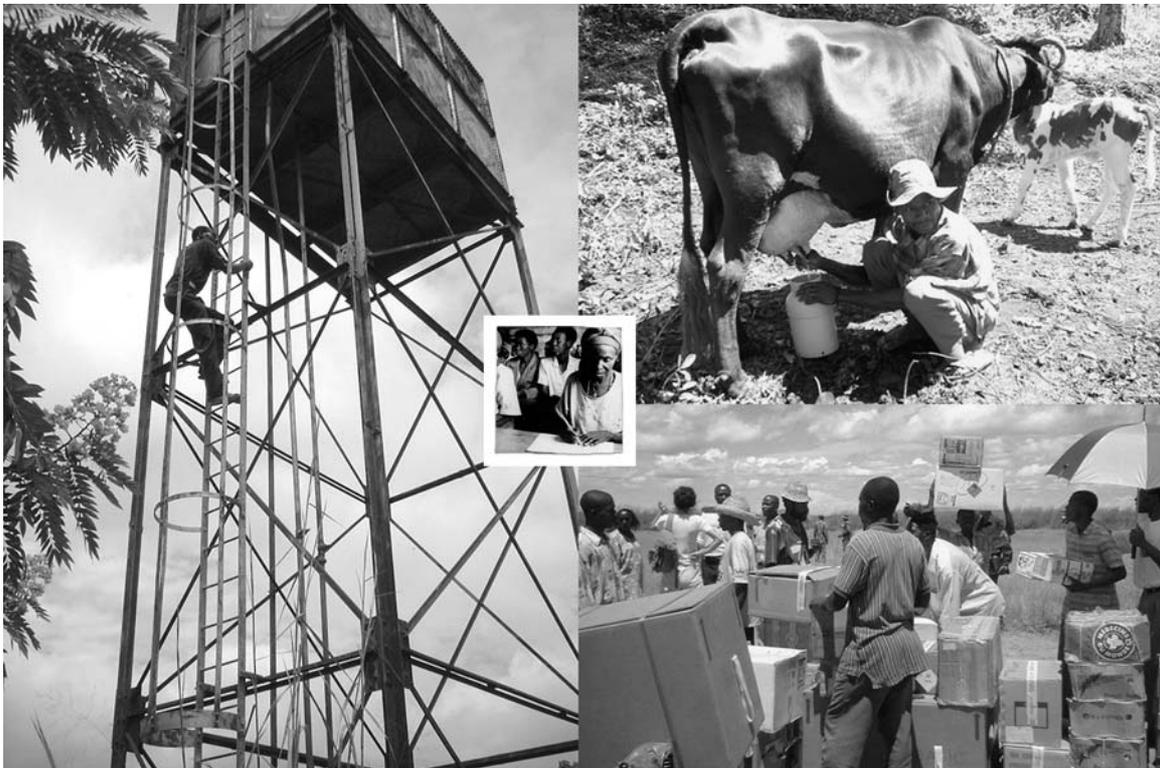
Agir en Europe pour que l'Accord de Cotonou soit un instrument au service des droits humains et d'un développement durable n'est pas non plus évident. " Le moins que l'on puisse dire, témoigne un représentant d'ONG européennes, c'est que l'information circule mal et que les organisations qui souhaiteraient faire entendre leurs voix en amont des décisions de la Commission peinent à construire leur plaidoyer. Or, même confinés à un rôle (dont ils refusent les limites) de mise en œuvre des politiques européennes et de renforcement des capacités de leurs partenaires au Sud, les ANE du Nord ont besoin d'informations précises et de débats politiques approfondis pour remplir correctement leurs tâches. "

Que dire alors s'ils souhaitent répondre aux acteurs ACP cités ci-dessus qui attendent des organisations européennes qu'elles mènent à Bruxelles des actions de plaidoyer décidées et conjointes ? Le processus de déconcentration de la coopération entrepris par la Commission et qui confie un rôle décisionnel grandissant à ses Délégations dans les pays ACP va obliger les ANE européens à reconsidérer leurs stratégies. Plus que jamais, c'est en lien étroit avec leurs acteurs du Sud qu'il convient d'agir. Mais le plaidoyer vis-à-vis des institutions européennes reste un devoir citoyen et de solidarité qu'il faut approfondir.

C'est pourquoi, dès 2000, une dynamique a vu le jour en Europe et plus spécifiquement en Belgique francophone. Dans ce dernier pays, elle a pris la forme d'un réseau d'ONG intéressées par les retombées de l'accord de Cotonou et qui s'est donné pour tâche principale de resserrer les liens de collaboration avec les ANE actifs dans les pays ACP francophones. C'est que dans ces derniers, pour des raisons historiques, linguistiques (tant de textes circulent d'abord et parfois seulement en anglais), économiques (beaucoup d'associations sont sans ressources), géographiques (les moyens de communication sont déficients), l'information circule particulièrement mal et la participation semble le plus souvent hors de portée. Depuis lors, le groupe s'efforce de diffuser dans un vaste réseau les nouvelles qu'il se procure à Bruxelles sur la mise en œuvre de Cotonou et de porter dans les cénacles européens les interpellations qui lui parviennent de ses partenaires du Sud. Ce groupe s'intègre à son tour dans un réseau européen chapeauté par la Confédération des ONG européennes (CONCORD) qui propose d'intéressants espaces de débats et de définition de stratégies au niveau de l'Union.

Les ANE du Nord sont-ils pour cela mieux entendus que leurs collègues du Sud ? Certes, des concertations existent. Des parlementaires européens, certains fonctionnaires de la Commission, le secrétariat ACP à Bruxelles... ouvrent épisodiquement des espaces de débats. Mais l'information suit au compte-gouttes. Et si les ANE européens sont parfois écoutés, il reste à savoir si leurs propos sont entendus et à évaluer quel est le réel impact de leurs analyses et propositions sur les décisions prises *in fine* par les autorités.

Conclusion





Conclusion

Cotonou : stop ou encore ?

Gérard Karlshausen
Philippe Vincent

A lire les multiples analyses qui précèdent, il ne serait pas exagéré de considérer l'Accord de Cotonou comme un obstacle à un réel développement durable dans les pays ACP. Et au cœur du débat apparaît, ici comme dans d'autres dossiers, une question lancinante : le commerce sans entraves est-il une arme efficace dans la lutte pour éradiquer la pauvreté et une pièce maîtresse dans la construction d'un développement durable ? Au point d'y subordonner tout autre objectif à commencer par la coopération ?

Bien des analyses partagées par des organisations internationales comme la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ou le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) montrent que ce sont aujourd'hui les pays les plus pauvres qui paient les pots cassés des vagues de libéralisation commerciale précédentes. Ainsi, dans le rapport 2004 de la CNUCED, son directeur, Mr. R. Ricupero explique que " *durant les années 90, la croissance des exportations a rarement été couplée avec une réduction durable de la pauvreté dans les pays les moins avancés, bien que le commerce apporte une contribution majeure à leur PNB et que beaucoup d'entre eux aient pris de profondes mesures de libéralisation commerciale.* " Pourtant, l'Union européenne continue à miser sur une intégration rapide et accrue des pays ACP dans le marché mondial pour susciter le développement. Alors que bien des voix s'élèvent pour demander qu'on inverse l'équation : le développement, basé sur la création et une juste répartition des richesses, selon les modèles répondant aux aspirations des populations et à leurs besoins urgents... serait la condition préalable à toute nouvelle libéralisation du commerce.

Foi aveugle dans les politiques néo-libérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), rêve de se créer de nouveaux marchés dans ces pays qui furent jadis nos colonies, pression des autres bailleurs de fonds internationaux... : la Commission européenne ne manque pas de prétextes pour subordonner le développement aux politiques commerciales. Et ceci, même si elle n'a de cesse de répéter que seul un souci de développement durable guide ses politiques et qu'il n'y aura libéralisation des échanges que si celle-ci améliore réellement le sort des populations. Mais dans la jungle qui régit le marché international, est-ce vraiment possible ? On ne fait pas un poids lourd d'un poids plume du jour au lendemain et on ne livre pas ainsi des pays exsangues, criblés de dettes et sans grandes capacités de production au ring des échanges mondiaux. Les pays ACP ont besoin avant tout de protection et de solidarité pour renforcer leurs positions. Pourquoi définir d'avance, qu'en quelques années, ils devront y parvenir, tout en ouvrant toujours plus leurs frontières ? Certes, l'Accord de Cotonou pré-

voit des garde-fous : revues, révisions, évaluations doivent permettre d'adapter objectifs et délais. Mais les pressions sont fortes. Et le dialogue politique entre les ACP et l'UE tout comme la participation des Acteurs non étatiques restent des espaces de questionnement fort étriqués, peu à même de renverser fondamentalement la vapeur.

Le tableau est donc peu encourageant. De nombreuses associations issues de la société civile, du Sud comme du Nord, ne voient plus l'Accord de Cotonou d'un très bon œil. Souhaitent-elles pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain ? Pas nécessairement. Certes, des campagnes se développent pour bloquer ce qui aujourd'hui apparaît comme le moteur du désastre : ces fameuses zones de libre-échange que l'Europe entend faire naître au forceps pour 2008. Et ces mobilisations, comme on l'a vu, ne manquent pas d'arguments. Il n'est pas mauvais en soi de construire un commerce régional qui permette aux économies locales de s'appuyer les unes sur les autres, de combiner production, transformation, commercialisation en vue de créer des richesses plus justement réparties. Des accords de développement régional soutenus par une coopération sans arrière-pensée pourraient à plus long terme déboucher sur un commerce plus dynamique. Mais comme un produit d'économies locales en progrès et non comme un objectif en tant que soi, *a fortiori* piloté depuis Bruxelles.

Faut-il dès lors larguer Cotonou ? Ou faut-il plutôt recentrer l'Accord sur un réel partenariat qui prenne en compte d'abord les attentes des populations ? Car les ACP, et l'Afrique en particulier qui en représente la plus grande part, ont besoin de coopération, de solidarité... Mais dans un cadre dicté par leurs priorités et non par des institutions internationales dont on sait qu'elle représente avant tout les intérêts des plus riches, pays comme entreprises. L'Assemblée générale dite " du millénaire " que les Nations unies ont tenu en 2000 a donné à la communauté internationale huit objectifs pour améliorer les conditions de vie désastreuses que partagent trop d'habitants de la planète. Le premier de tous est de diminuer de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015. Près de cinq ans après la signature de l'Accord de Cotonou, les 360 millions d'Africains survivant au Sud du Sahara avec moins d'un dollar par jour... ne voient rien venir. Or, leurs pays sont tous membres de l'Accord et l'Union européenne a envers eux une responsabilité particulière. La coopération et la solidarité avec ces régions du monde resteront plus que jamais nécessaires et il appartient aux acteurs de la société civile tant au Nord qu'au Sud de jouer leurs rôles citoyens pour qu'il en soit ainsi. Non seulement au nom de valeurs telles que la justice et le respect de la dignité humaine. Mais aussi parce que Cotonou est une pierre d'un vaste édifice qui repose sur un modèle mondial où femmes et hommes, d'Europe, d'Afrique, des Caraïbes ou du Pacifique, ne comptent guère face aux intérêts financiers et commerciaux de minorités privilégiées.

Alors Cotonou, stop ou encore ? Il y a peu de chance de voir l'Accord disparaître ou s'amender de lui-même. Reste un terrain d'action, un vaste chantier au sein duquel chacune et chacun doit prendre ses responsabilités¹.

¹ En Belgique, un groupe d'ONG, intégrant notamment le Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11), Solidarité socialiste, SOS Faim, Oxfam Solidarité, FERAD, POLLEN... se mobilise avec un réseau d'organisations ACP francophones pour renforcer ses capacités d'interpellation et d'action. Il s'intègre dans une dynamique semblable au niveau européen dans le cadre de CONCORD, la confédération des ONG de développement et d'aide humanitaire.

Les auteurs

Gérard Karlshausen

est chargé Europe au Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11)
et président de la plate-forme belge de CONCORD.

Philippe Vincent

est chargé de cours adjoint à la Faculté de droit de Liège.

Arnaud Zacharie

est directeur du département de recherche et de plaidoyer politique au CNCD-11.11.11.

Georges Tshionza Mata

est secrétaire général de SERACOB (RDC, Rwanda, Burundi).

Erik Rydberg

est secrétaire général du GRESEA.

Juliette Camus

est stagiaire au département de recherche et de plaidoyer politique du CNCD-11.11.11.

Cécile Vanderstappen

est chargée des programmes Afrique au CNCD-11.11.11.



Centre National de Coopération au Développement
(CNCD - 11.11.11.)
9 Quai du Commerce
B - 1000 Bruxelles
cncd@cncd.be
www.cncd.be
+32 (0)2 250.12.30

Editeur responsable
Arnaud Zacharie
CNCD - 11.11.11.
9 Quai du Commerce
B - 1000 Bruxelles