

# *Les brouillards de Cotonou L'Europe lâche-t-elle les pays ACP ?*

**par Jean-Claude Lavigne\***

**D**ans l'indifférence générale et le silence presque total de la presse, le 23 juin 2000 a été signé l'Accord de Cotonou, accord qui succède à la convention de Lomé IV bis venue à échéance.

Cet accord organise pour une période de vingt ans (1) la coopération entre l'Union européenne et les 71 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Il représente donc, par le nombre de participants impliqués, un enjeu important qui semblait mériter un débat... L'Union européenne est ainsi passée à côté d'un moment qui aurait pu être fondateur non seulement en ce qui concerne des relations Nord-Sud plus justes, mais aussi en ce qui concerne sa propre place dans la communauté internationale.

## un débat avorté

Les choses avaient pourtant bien commencé avec la publication par la Commission européenne, en novembre 1996, d'un Livre vert sur « Les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle ». La publication de ce livre avait déclenché un débat très large et très passionnant dans le monde des Associations de Solidarité Internationale, des Eglises, des syndicats, de la société civile organisée, et avait conduit à des propositions dont certaines ont été intégrées dans les discussions officielles. Puis le débat public s'est arrêté pour laisser la place aux experts officiels représentant les ACP et l'Union européenne, qui ont discuté longuement avant d'arriver à un accord. Des difficultés conjoncturelles pour trouver une date pour la signature (2) et surtout le débat plus mondial déclenché par l'échec des négociations organisées par l'OMC à Seattle, ont fait non seulement oublier les négociations UE-ACP, mais ont réduit l'espace d'imagination politique présent dans l'accord de Cotonou.

Les initiatives de Pascal Lamy, le commissaire européen chargé des échanges commerciaux, pour développer des accords bilatéraux entre l'Union européenne et certaines puissances intermédiaires pour contourner le poids des USA, et pour relancer les négociations sur le Cycle du Millénaire (OMC) en parlant au nom des pays en voie de développement, donnent elles aussi un nouveau cadre pour relire l'accord de Cotonou, en rupture sur bien des points avec les précédentes conventions.

---

\* Directeur d'ESPACES,  
Bruxelles.

---

(1) Avec une clause de révision tous les cinq ans et un protocole financier renouvelé tous les cinq ans.

---

(2) En particulier le coup d'Etat à Suva aux Fidji, lieu initialement prévu pour la signature.

---

Même si cet accord présente des régressions quant à la coopération pour le développement, il est heureux qu'il existe - et en particulier sous sa forme d'un accord de partenariat entre deux blocs - car l'absence de règles collectives est pire que tout : la violence du plus fort s'imposant. Le terme « accord », par rapport à « convention », suggère plus un état d'une discussion qu'un engagement mutuel ; en ce sens il est moins exigeant et moins fort et c'est là l'indication d'une réduction dans les ambitions de l'Union européenne.

### le système Lomé

Les conventions de Lomé (3) avaient vu le jour en 1975 ; elles prenaient la suite des accords de Yaoundé (1963-1975) tout en leur donnant une très large ouverture. Elles furent même considérées par certains comme un modèle des relations qui pouvaient exister entre le Nord et le Sud en organisant celles-ci sur un moyen terme (cinq ans), en prévoyant un dialogue collectif et un partenariat pour gérer la coopération et en intégrant dans un même document le commerce et l'aide.

Lomé I avait mis en place le « système Lomé » et prévoyait, parmi les innovations, le STABEX, c'est-à-dire un système de stabilisation automatique des prix d'un certain nombre de produits agricoles. Lomé II en 1980 développait les acquis de la période précédente en ajoutant le SYSMIN, un système assez semblable au STABEX mais pour les produits miniers. Un virage important est pris en 1985 avec Lomé III qui s'oriente plus vers un développement basé sur l'autosuffisance et la sécurité alimentaire. Lomé III introduit la coopération régionalisée, mais surtout une réflexion sur le développement qui met au centre du processus la dignité de la personne humaine et les droits économiques, culturels et sociaux.

L'articulation entre développement et droits humains allait s'amplifier avec Lomé IV signée en 1990 pour dix ans (avec une révision : Lomé IV bis en 1995) et faire de la coopération Union européenne-ACP un enjeu très politique. La convention voulait être un outil pour éliminer des obstacles concernant l'émergence d'un Etat de droit, de la démocratie, du respect des droits de l'homme, mais aussi le développement du secteur privé et des échanges commerciaux internationaux. Cette convention prévoyait également l'intervention dans les politiques d'ajustement structurel en lien avec le FMI et la Banque Mondiale.

Lomé IV bis va renforcer ces dimensions plus politiques du développement en insistant sur la gestion démocratique des affaires publiques, sur les systèmes légaux, sur l'environnement (développement durable)... Les performances des pays ACP seront plus contrôlées.

Le débat lancé par la Commission européenne à propos du renouvellement de la convention de Lomé IV bis mettait l'accent sur la nouvelle conjoncture économique et politique : le contexte de mondialisation, les accords ayant donné naissance à l'OMC mais aussi la faible dynamique économique (4) induite par la politique de coopération. Le commerce international apparaissait plus porteur de véritable développement que l'aide et il fallait s'adapter à cela. Ces arguments ont été contestés par les ASI pour qui l'inégalité économique ne peut qu'être amplifiée

---

(3) Voir J.C. Lavigne, B. Lestienne, *Construire une éthique de la coopération : un projet pour l'Union européenne*, Chronique sociale, Paris, mars 2000 (cf. encadré).

---

(4) Mesurée surtout par rapport à la part tenue par les ACP dans le commerce mondial.

dans un système de libre-échange et qui suggéraient une réflexion plus approfondie sur les enjeux éthiques, sur la solidarité.

### les piliers du nouvel accord

L'accord de partenariat obtenu en février 2000 (5) après des débats difficiles entre les deux groupes de pays repose sur cinq piliers interdépendants. Le premier de ces piliers est celui du dialogue politique ; il était déjà présent dans les conventions de Lomé mais il a été amplifié et cela est très positif. Les nouveaux thèmes concernent la paix et la prévention des conflits, le commerce des armes, la drogue et le crime organisé, mais aussi la corruption et les migrations (en particulier l'immigration illégale). Des sanctions ont même été prévues en cas de fautes graves concernant ces enjeux politiques, dont le poids dans les facteurs de mal-développement apparaît de plus en plus grand.

Le second pilier concerne la participation de la société civile. Les gouvernants ne seront plus les seuls impliqués dans les politiques de coopération ; les ONG, les Eglises, les syndicats, les pouvoirs locaux auront leur mot à dire tant dans les propositions que le suivi des actions. Cet aspect participatif est extrêmement important pour que le développement redevienne un thème de la réflexion politique locale et nationale et ne soit plus considéré seulement comme une question technocratique. Il faudra cependant vérifier la mise en œuvre concrète de ce pilier : qui sera invité aux réflexions et sera considéré comme représentatif ? Avec quels moyens et quels pouvoirs ? Quels moyens d'information et de formation seront donnés aux acteurs de la société civile ? Il y a là des champs de vigilance à déployer pour que l'accord soit véritablement appliqué dans ses aspects les plus novateurs.

Le troisième pilier donne pour objectif à la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP la lutte contre la pauvreté. On retrouve ce même thème dans tous les documents des organisations internationales (Banque Mondiale, PNUD...). Cette optique est certes louable, mais masque l'absence d'une action plus fondamentale qui devrait être entreprise : la réduction des inégalités tant internes qu'internationales. La lutte contre la pauvreté incombe surtout, dans l'accord, au secteur des entreprises privées qui doivent recevoir la priorité (6). Une politique publique de réformes structurelles et des actions sectorielles doivent favoriser l'émergence de ce secteur privé. Un souci pour les problèmes spécifiques de la jeunesse, pour l'égalité entre hommes et femmes, pour l'environnement et la culture complète ces actions visant à réduire la pauvreté, actions qui veulent constituer une politique intégrée. En dehors de la prise d'options nettes en faveur du secteur privé (entreprises et artisanat), les propositions sont peu nombreuses et très floues, donnant peu à espérer un résultat positif.

Le quatrième pilier concerne la coopération commerciale, qui se voit accorder une plus grande importance que dans les précédentes conventions. L'accord se donne pour objectif d'intégrer harmonieusement et progressivement les pays ACP dans le commerce mondial. L'accord précise que cette stratégie de libéralisation des échanges permettra une parfaite conformité avec l'OMC, en supprimant à terme les préférences accordées aux pays ACP. L'Union européenne et les pays ACP ont

---

(5) A la conférence ministérielle des 2 et 3 février 2000.

---

(6) Par la possibilité de recourir à des prêts de la BEI sans garantie publique, à des prêts auprès des banques régionales, par la place donnée au Forum des entreprises privées UE-ACP...

---

aussi convenu d'avoir des positions communes dans les grands débats internationaux concernant le commerce international (ainsi en matière de services, à l'OMC...).

On est ainsi passé d'une coopération pour le développement à une coopération pour l'intégration dans la mondialisation (dont on attend un développement accéléré). Il y a là un tournant important. Bien évidemment ce passage ne peut être que progressif et adapté à chaque région des ACP vu l'état des économies. L'accord prévoit une période de huit ans pour arriver à la pleine conformité avec les règles de l'OMC et au démarrage des discussions sur ce point dès 2002. En attendant, le protocole sur le sucre et la viande bovine est maintenu mais les avantages du « système généralisé de préférence » sont accordés à tous les PMA (pays les moins avancés).

A partir de 2008, un accord de partenariat économique sera mis en place ; ce type d'accord est compatible avec l'OMC et fonctionne sur le mode de la réciprocité des avantages. Les pays ACP verront à ce moment-là s'ils ratifient ce système, en principe par groupes régionalisés, et par là s'engagent dans la logique OMC. Les PMA pourront conserver un système particulier (7).

Sur ce pilier, l'Union européenne a réussi un compromis délicat. A terme, l'Union n'aura plus à accorder d'avantages aux importations en provenance des ACP ; elle n'a déjà plus à assurer l'équilibre du STABEX et du SYSMIN (qui étaient depuis des années en déficit à cause de la baisse des matières premières), supprimés dans l'accord de Cotonou. Les pays ACP ont du accepter ces éléments pour sauvegarder les autres volets de l'accord, préférant maintenir des liens privilégiés en dehors des relations commerciales. Ce choix relève du pari : ces relations pourront-elles durer ? Ne relèvent-elles pas du « largage » progressif des ACP au profit de nouvelles relations internationales plus profitables pour l'Union européenne (avec les pays de l'Est, les pays de la Méditerranée...) ?

Le dernier pilier propose une réforme des mécanismes financiers de la coopération. Outre la simplification des procédures, l'accord prévoit une programmation unique des actions financées par l'Union européenne dans un pays ou au niveau d'une région, avec un mécanisme de « planification glissante ». Une plus grande flexibilité dans l'affectation des fonds de la coopération est possible, mais la préférence est donnée à l'aide budgétaire et sectorielle par rapport à l'aide par projet. Cet aspect est positif en ce qu'il permet une plus grande appropriation de l'aide qu'ils reçoivent par les pays bénéficiaires et des stratégies de plus grande ampleur, plus adaptées aux enjeux de leur développement.

Le changement le plus important dans ce volet de l'accord de Cotonou porte sur la disparition des droits acquis (plus d'automatisme, de reconduction sans évaluation...) et sur un nouveau système d'évaluation des priorités (avec des sanctions éventuelles). L'aide ne sera pas seulement attribuée à partir des besoins ni des orientations conformes aux secteurs définis dans l'accord, mais par rapport aux performances de chaque pays pour gérer son aide et pour transformer ses structures dans le sens de la bonne « gouvernance ». Le critère de mérite est ainsi introduit.

---

(7) Tout comme les autres pays ACP qui se considéreraient incapables d'adopter une logique de libre-échange compte tenu de leur fragilité économique.

Cette « bonne gestion » des affaires publiques a été un thème conflictuel dans les discussions entre ACP et Union européenne. La définition qui a fait le consensus, « une gestion transparente et responsable des affaires publiques visant le développement équitable et durable », reste floue. Elle signifie de fait une gestion plus libérale des économies nationales et une ouverture de celles-ci aux échanges et capitaux internationaux.

### quels moyens ?

Pour mettre en œuvre cet accord, l'Union européenne a prévu pour la période 2000-2007, dans le cadre du 9ème FED (8), une enveloppe de 13,5 milliards d'euro à laquelle il faut ajouter les reliquats des précédents FED et les fonds de la Banque Européenne d'Investissement (9) soit un total de 24 milliards, ce qui est un montant important. Il n'est cependant pas évident que les pays ACP puissent mobiliser la totalité de cette enveloppe compte tenu du temps qui sera nécessaire pour mettre en place le nouveau système.

L'Union européenne est avec ce montant d'aide la cinquième puissance donatrice dans le monde, mais elle n'apparaît pas comme un acteur significatif dans la communauté internationale. Elle doit d'abord se faire une place par rapport aux différents Etats membres qui ont chacun leur politique de coopération internationale - et dont la convergence n'est pas toujours claire - et qui entendent bien ne pas être dépossédés de ce pouvoir diplomatique. L'Union a donc un espace étroit qu'elle doit négocier chaque fois même si les articles 130 (titre XVII) du Traité de Maastricht reconnaissent à la Communauté une compétence dans le domaine de la coopération au développement. Signe de ces difficultés, le FED, qui est un des instruments de mobilisation des fonds pour la coopération européenne, n'est pas inclus dans le budget général de l'Union.

L'Union européenne n'a pas de véritable personnalité sur le plan international, en dehors des négociations commerciales. Elle ne peut réussir qu'en déployant des stratégies originales de partenariat, ce qu'étaient par de nombreux aspects les conventions de Lomé. L'accord de Cotonou semble plus un levier d'intégration progressive (10) dans le système de l'économie mondialisée, où la valeur ajoutée apportée par l'Union européenne est faible. L'accent mis sur les valeurs démocratiques, la lutte contre la pauvreté... se retrouvent actuellement dans tous les documents internationaux. L'originalité aurait pu se trouver dans la promotion d'un modèle social original, dans une réflexion sur le développement qui prenne plus en compte les enjeux de solidarité et les responsabilités étatiques en ce domaine, dans le soutien au regroupement régional, à l'image de l'expérience accumulée par l'Union elle-même. Ces thèmes sont absents ou peu présents dans l'accord ; cette faible originalité explique peut-être le silence de la presse à son sujet.

En l'absence d'un projet de société qui aurait pu lui donner une dimension internationale, une ouverture à l'autre qui contribue à donner un sens nouveau (11) à la construction européenne, l'Union est renvoyée à n'être qu'un acteur secondaire (bien que grand bailleur d'aide), ou pire, qu'un relais de la mondialisation. Si cette dernière accusation est excessive, il est vrai que l'Union n'a pas pu inverser, ni même influencer, la logique de l'OMC, qui est la régulation mondiale par le com-

---

(8) Fonds Européen de Développement.

---

(9) Qui accorde des prêts à taux bonifiés et qui dans le nouvel accord est chargée de la « facilité » pour le développement des entreprises privées.

---

(10) Il s'agit plus de gagner du temps... que de véritablement gérer une dynamique.

---

(11) Dans le sens des interventions répétées de J. Delors pour qui l'Union doit se donner un projet fort qui ne peut pas se réduire à l'économique. C'est sur ce terrain que se situe l'intervention d'ESPACES tant à Bruxelles, Strasbourg, Cracovie que Berlin où sont implantés les différents bureaux de cette équipe de dominicains.

---

merce, au nom d'une autre logique : celle du développement durable et socialement équitable.

Le partenariat entre l'Union européenne et les ACP ne peut être réduit à un reliquat du colonialisme à démanteler le plus rapidement possible au nom de la liberté libérale ; il constitue un point d'appui pour imaginer un « ordre économique international » construit autour d'un certain nombre de valeurs comme le dialogue multilatéral, la solidarité et la justice... Ce partenariat a été maintenu par l'accord de Cotonou mais il n'a pas été valorisé. Il faudra alors beaucoup de persuasion au commissaire Lamy pour faire croire que l'Union européenne défend les intérêts des pays en voie de développement dans sa stratégie de négociation pour la reprise des discussions dans le cadre de l'OMC.

**Jean-Claude Lavigne**

## La coopération, enjeu éthique pour l'Europe

Étonnant à première vue, le propos des auteurs de l'ouvrage tout récent *Construire une éthique de la coopération. Un projet pour l'Union européenne* (1) : proposer de soumettre la construction européenne aux critères de l'éthique, du moins en ce qui concerne la coopération. Engagés tous deux dans des associations pour une Europe plus solidaire, Jean-Claude Lavigne et Bernard Lestienne parlent d'expérience des relations Nord-Sud et de la coopération de l'Europe avec le Tiers-Monde. Ils confirment l'opinion du citoyen ordinaire qui juge qu'au niveau européen, on pratique plutôt le marchandage des pouvoirs et des influences entre les États, les institutions et les groupes de pression. Mais les auteurs aident à discerner en quoi ce monstre libre-échangiste que devient de plus en plus l'Europe de la mondialisation libérale, peut engager des choix éthiques.

Partant du traité de Rome, de la volonté politique des fondateurs, mais aussi des choix que présente l'actualité aux pays européens, les auteurs montrent dans le concret des divers domaines de la construction européenne, comment l'éthique peut et doit encore avoir sa place. Cet ouvrage est un guide de réflexion pour les militants, et il a été construit pour faciliter une formation en groupe. La plan en est clair et bien visible. A la fin de chaque chapitre, un bref résumé reprend les étapes du raisonnement. C'est un véritable instrument pédagogique.

C'est donc une approche particulièrement originale qui est proposée. D'un côté il est question des structures réelles de l'Europe. La compétence est indispensable à celui qui veut poser des choix éthiques. D'un autre côté, le champ des choix éthiques est clairement posé, avec les références humaines ou théologiques, chacune située à son niveau.

Le livre parcourt les différentes étapes historiques traversées par la coopération menée au niveau européen. Il permet d'évaluer les choix posés en fonction des circonstances et de comprendre les enjeux véritables des stratégies des différents acteurs, dont on ne voit de l'extérieur qu'une sorte de théâtre d'ombres. La réflexion ainsi conduite ouvre la voie à des alternatives contribuant à des rapports internationaux plus justes.

**Jean-Marc de Préneuf**

(1) **Jean-Claude Lavigne, Bernard Lestienne**, Chronique sociale, Lyon, 2000, 187 p.