

Les accords de Cotonou

L'Union européenne (UE) accorde depuis 1975 un **régime commercial préférentiel** aux pays Afrique, Caraïbes, Pacifique, dits pays ACP. Ce régime préférentiel visait à promouvoir et à diversifier les exportations des pays ACP, et à favoriser leur croissance et leur développement.

Succédant aux conventions de Lomé, l'accord de partenariat ACP-UE appelé Accord de Cotonou (puisque signé dans cette ville du Bénin) est un accord global en matière d'aide et de commerce, **conclu entre 77 pays ACP et l'UE**. Il fixe le cadre de coopération entre les États signataires pour une période de 20 ans.

Le protocole financier qui l'accompagne est renégocié tous les 5 ans. Les ressources sont allouées aux ACP par le biais du Fonds européen de développement (FED).

L'accord a pour **objectif principal de réduire la pauvreté** par le biais de l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie ➤

mondiale. Du point de vue commercial, Cotonou engage une **réforme radicale** puisque le système des préférences non réciproques est remplacé par des accords de libre-échange entre l'Union européenne et des groupes régionaux ACP (les Accords de partenariat économiques).

L'accord s'articule autour de quatre volets interdépendants : dialogue politique, commerce, investissements, et coopération au développement.

4 piliers :

● **Renforcement de la dimension politique**

En plus du maintien des trois institutions de Lomé (le conseil des ministres UE-ACP, le comité des ambassadeurs et l'assemblée paritaire UE-ACP), les accords de Cotonou introduisent deux nouveautés : l'impératif de bonne gestion des affaires publiques (appelée aussi la bonne gouvernance) et la coopération dans le domaine migratoire. La violation des « éléments essentiels » (comme l'État de droit, le respect des droits de l'homme...) peut entraîner la suspension de l'aide.

● **Définition d'un cadre cohérent d'action**

L'Accord de Cotonou pose pour objectif central la réduction de la pauvreté dont la réalisation repose sur une stratégie intégrée articulée autour de trois domaines prioritaires : le développement économique, le développement social et humain, l'intégration et la coopération régionale. L'accord introduit aussi un changement dans le mode d'élaboration de la coopération en cherchant à ouvrir davantage le partenariat aux acteurs de la société civile (voir les 4 principes fondamentaux ci-dessous).

● **Modification du régime commercial**

L'accord établit des zones de libre-échange entre l'UE et les pays ACP sur une période transitoire de 8 ans (le régime actuel sera maintenu jusqu'en 2008 grâce à une dérogation obtenue auprès de l'Organisation mondiale du commerce [OMC]). L'adaptation du dispositif à l'égard des ACP s'accompagnera d'une amélioration du régime commercial en faveur de l'ensemble des PMA. Dans l'Accord de Cotonou, un accent particulier est mis sur la conformité aux règles de l'OMC au travers de la mise en place des accords de partenariat économique régionaux (APER) qui remplaceront les préférences tarifaires non réciproques. Le régime préférentiel va donc éclater en plusieurs accords de coopération commerciale et économique.

● **Coopération financière**

L'Accord de Cotonou vise à rationaliser et moderniser les instruments de coopération financière via deux grandes enveloppes. L'une sera consacrée au développement à long terme sous forme d'aides non remboursables accordées dans des programmes nationaux ou régionaux, et l'autre consiste à appuyer le secteur privé par le biais de capitaux à risque ou de prêts bonifiés pour faciliter les investissements. La rationalisation des instruments de coopération a conduit à la suppression du Stabex et du Sysmin.

Les quatre principes fondamentaux :

● *Égalité des partenaires* et appropriation par les pays ACP de leurs propres stratégies de développement. Ces derniers pourront déterminer en toute souveraineté leurs stratégies.

● *Participation de tous les acteurs* : l'État doit agir en partenariat avec la société civile, le secteur privé et les autorités locales (article 6 de l'accord). De plus, les pays ACP et l'UE se sont engagés à aider les acteurs non étatiques et les gouvernements locaux à renforcer leurs capacités (articles 4, 5, 7, 33) pour favoriser leur participation à la coopération ACP-UE. Le processus participatif doit parvenir à l'élaboration d'une véritable « stratégie nationale ».

● *Dialogue et engagement mutuel* : les signataires de l'accord s'engagent mutuellement sur le respect des droits humains, qui seront contrôlés. L'article 8 précise que ce dialogue permet d'éviter d'utiliser les procédures de consultation prévues par les articles 96 et 97 en cas de violation d'éléments essentiels tels des cas de grave corruption. L'article 8 doit être considéré comme une procédure d'évaluation régulière de la situation au niveau des droits de l'homme, de la démocratisation, de la gouvernance et de l'État de droit.

● *Différenciation et régionalisation* : les spécificités régionales doivent être prises en compte.

Le volet commercial de Cotonou, axe névralgique de la politique de coopération de l'UE

Le nouvel accord commercial révolutionne les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP. En effet, il met en place, à partir de 2008, des **Accords de partenariat économique**

(APE) qui seront à l'origine de **blocs régionaux** avec lesquels l'UE contractera. Les APE consistent principalement à introduire la réciprocité dans les relations commerciales UE-ACP, dans le cadre d'accords de libre-échange. La couverture géographique, les produits concernés, le processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement seront définis ultérieurement dans le cadre de ces accords régionaux.

Par la mise en place de ces nouveaux accords régionaux, l'UE prouve sa volonté de faire rentrer sa politique de coopération en conformité avec les règles internationales du commerce mondial régi par l'OMC : **les lois du marché doivent seules gouverner les échanges** et aucune entrave ne doit exister. D'ici 2007, le système tarifaire préférentiel entre l'UE et les pays ACP doit être démantelé. C'est pourtant ce même système préférentiel qui permettait de faciliter les exportations des pays ACP sur le marché européen.

Cotonou prévoit un **traitement différencié** pour le PMA et les non-PMA pour les pays ACP qui ne s'engageront pas dans les APE.

Le 26 février 2001, l'Europe a adopté l'initiative appelée « **tout sauf les armes** » modifiant le Système de préférences généralisé (SPG) de la Communauté. Cette initiative étend le libre accès au marché communautaire, en franchise de droits et de contingents, à tous les produits originaires des pays les moins avancés (PMA), à l'exception des armes et des munitions... Seuls les trois produits les plus sensibles ne sont pas libéralisés immédiatement : les bananes, le riz et le sucre.

Les échéances à venir

Dates	Evènements
2002-2008	Négociations formelles de nouveaux accords commerciaux entre UE et pays ACP
2004	Les pays ACP non-PMA doivent décider de leur engagement ou non dans des accords de libre-échange avec l'UE
2006	Révision des accords prévus
1 ^{er} janvier 2008	Entrée en vigueur des nouveaux accords
2008 à 2020	Mise en œuvre des accords (l'UE a dû demander une dérogation auprès de l'OMC pour qu'elle puisse maintenir le régime actuel jusqu'en 2008)

Pour les pays ACP non PMA, leur accès au marché européen sera régi par un dispositif alternatif qui reste à définir.

Cotonou, quelles avancées ?

Succédant à Lomé, Cotonou se devait de dépasser les limites du précédent accord et de répondre à la préoccupation majeure de rentrer en conformité avec les règles de l'OMC.

La **Convention de Lomé** n'a pas enrayer la **marginalisation des pays ACP dans le commerce international** puisque la part des exportations de ces pays n'a cessé de décroître. En 25 années de préférences non réciproques, le résultat s'avère décevant puisque les pays ACP gardent aujourd'hui une place marginale dans le commerce international. Leur part est passée en 1975 de 3 % des échanges mondiaux à 1,5 %

actuellement, et de 8 % des échanges au sein du marché européen en 1975 à 3 % actuellement. Par ailleurs, les exportations se sont peu diversifiées et sont restées centrées sur des produits primaires, même si des exceptions sont à noter.

Trois raisons principales ont amené à la **réforme de Lomé** :

- la non-conformité de l'accord commercial avec les règles de l'OMC (puisque les préférences accordées sont discriminatoires et non réciproques) ;
- des préférences inefficaces, voire désincitatives, en terme d'insertion des pays ACP dans le commerce mondial ;
- la nécessaire redéfinition par l'Europe de l'organisation de ses échanges avec les pays tiers. En effet, la France a multiplié les partenariats avec d'autres pays non ACP, rendant cette région moins « stratégique » pour les échanges.

De Rome à Cotonou...

1957 : **Traité de Rome** qui prévoit un régime d'association avec les « pays et territoires d'outre-mer »

1963 : **Yaoundé I**, premier accord entre la CEE et 18 États africains et malgaches sur le commerce (préférences tarifaires), la coopération financière et technique

1968 : **Yaoundé II**, prorogation de Yaoundé I

1975 : **Lomé I**. Le contexte international tant économique que politique et l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne ont largement déterminé la refonte complète des accords de Yaoundé et la création de la Convention de Lomé. L'accord concerne 46 pays. Il constitue le système de préférences commerciales le plus favorable aux pays ACP puisqu'il offre des préférences commerciales pour presque tous les produits primaires, industriels et transformés, exportés par ces pays vers l'Europe. L'accord prévoit :

- des préférences tarifaires non réciproques pour les exportations ACP vers la CEE
- un système de compensation du déficit des recettes d'exportation, suite à la fluctuation des prix sur les marchés mondiaux : le **Stabex**

- des protocoles favorables aux exportations ACP dans des secteurs comme le sucre, la viande bovine et la banane

- un financement des infrastructures

- des programmes agricoles

1979 : **Lomé II**, comme Lomé I, 58 pays ACP, mais la nouveauté est l'instauration du **Sysmin** (pour les produits miniers)

1984 : **Lomé III**, 65 pays ACP. L'approche sectorielle est privilégiée, le but annoncé étant l'autosuffisance et la sécurité agroalimentaire.

1989 : **Lomé IV**, 68 pays ACP. La grande nouveauté est la mise en place de la conditionnalité : les droits humains et les plans d'ajustements structurels (PAS) du FMI doivent être respectés

1995 : **Lomé IV bis**, 70 pays ACP. Le respect des droits humains et de l'État de droit deviennent des conditions suspensives. Les concepts de développement durable et de lutte contre la pauvreté sont introduits.

1996 : **Livre vert** de la Commission européenne finalisé. L'invitation à négocier un nouvel accord pour remplacer Lomé est lancée.

23 juin 2000 : Signature de l'**Accord de Cotonou** entre l'UE et 77 pays ACP

1^{er} avril 2003 : Entrée en vigueur de l'accord

Pour les **défenseurs de l'accord de Cotonou**, ce nouvel accord reste équilibré puisqu'il maintient l'accès préférentiel et non réciproque de Lomé aux produits ACP pendant encore 8 ans. Il permettra aussi de construire un régime commercial novateur par la mise en place des APE. Ces nouveaux accords commerciaux seront sensés :

- favoriser les flux d'investissements directs européens vers les ACP ;
- favoriser le « verrouillage » du processus de libéralisation commerciale ;
- favoriser la restructuration des économies des pays ACP ;

Le nouvel accord permet une ouverture progressive des pays ACP et facilitera les ajustements économiques.

Ainsi, l'Accord de Cotonou se devait d'engager une réforme des relations commerciales entre l'UE et ses partenaires de la zone ACP. Mais qu'en est-il réellement ?

Cotonou n'est actuellement pas évaluable dans sa globalité. Les effets attendus tels que la promotion de l'intégration régionale, la stimulation d'investissements intérieurs et extérieurs, l'insertion dans l'économie mondiale, le renforcement des politiques économiques et commerciales... ne sont pas atteints. Les négociations sur les accords régionaux ne sont certes pas toutes conclues. Cependant, les risques de cet accord pour les signataires des pays ACP sont facilement envisageables. En effet, une libéralisation trop rapide et mal préparée pourra avoir des conséquences néfastes sur leur économie.

Concrètement, on peut d'ores et déjà tirer certains conclusions de l'Accord de Cotonou.

Un dialogue politique qui reste difficilement accessible à tous

● Selon les termes des articles 4, 5, 6 et 7 des accords de Cotonou, la **société civile** doit **participer** à part entière dans la **définition des programmes et stratégies** de développement de son pays. Chaque pays se doit de trouver la manière et les ressources de se structurer pour parvenir à une participation effective. Certains pays comme le Bénin peuvent se targuer d'avoir eu un certain succès dans la transparence du processus de programmation. Mais cela implique une structuration en réseaux représentatifs de la société civile et une transparence dans tout le processus de négociation et de décision. On dénote d'ores et déjà un **déficit d'informations, des problèmes de représentativité** pour une mise en place effective de participation et de consultation de la société civile.

● Processus participatifs et consultations sont à la mode : Cadre stratégique de lutte contre la

pauvreté (CSLP), Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad), Cotonou... mais qu'en est-il réellement ? Les institutions de Bretton Woods continuent d'imposer leurs critères et leur mode de fonctionnement dans les pays du Sud. La participation semble s'arrêter à la simple formulation des objectifs à atteindre comme dans l'élaboration des CSLP. **La réelle définition des politiques et des stratégies restent hors de portée de la société civile.** Même les parlements nationaux sont exclus du processus.

● « *Les organisations paysannes veulent à ce titre que s'établissent de véritables cadres de dialogue au niveau national entre elles et les États. Ces cadres seraient l'occasion que les organisations participent de manière effective et efficace à la définition des programmes indicatifs nationaux et aux discussions sur les négociations portant sur les APE. Elles demandent un statut permettant leur participation aux sessions des rencontres... Si les OP consentent que la mondialisation est irréversible pour elles, cela ne peut signifier que toutes les règles doivent être calquées sur les seules lois du marché et de la concurrence... La libéralisation du commerce n'est pas une fin en soi et ne doit pas empêcher nos États de mettre en place des politiques agricoles nationales et sous-régionales adaptées aux réalités spécifiques de chaque pays ou région* », se défendait Mamadou Cissokho, président de l'Asprodeb, Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base.

Un accord au profit de la pensée unique

● Cette nouvelle convention a une **dominante libre-échangiste**. Néanmoins, le libre-échange n'est pas une réponse satisfaisante pour des économies qui n'ont pas les capacités de production suffisantes. Quarante années d'ouverture commerciale ont amplement fait la démonstration qu'elle ne suffit pas à promouvoir la production. Sur le plan commercial, une **asymétrie en faveur des pays ACP doit être conservée par le « traitement spécial différencié » (TSD)**. L'intégration réussie dans l'économie mondiale apparaît bien plus comme le résultat plutôt que comme la cause du développement économique et social. Les pays ACP demandent des moyens financiers supplémentaires pour amortir le choc des libéralisations mais l'UE ne veut pas en entendre parler.

● Les APE peuvent avoir des effets négatifs :
- augmenter les marges bénéficiaires des exportateurs européens ou des importateurs ACP plutôt que de baisser les prix pour les consommateurs ACP des produits importés ;
- entraîner une chute brutale des taxes per-

ques par les Etats ACP. Et la baisse des recettes fiscales provenant des douanes, diminuée par l'ouverture des frontières, limite d'autant plus les deniers publiques à disposition des pays ACP. Les budgets nationaux pourraient se retrouver en grande difficulté ;

- faire obstacle à la diversification des échanges des pays ACP avec des partenaires autres que l'UE.

Un accord qui ne fait pas le jeu « des Suds »

● La **distinction entre pays PMA et non PMA**, imposée en fait par les accords de l'OMC, met **fin au principe de non-discrimination** au sein du groupe ACP. Elle conduit donc à rendre difficile la constitution de blocs régionaux à l'intérieur desquels serait organisé le libre-échange. En effet, de très nombreux espaces régionaux incluent à la fois des PMA et des non-PMA. De plus, les pays ACP non PMA qui ne signeront pas d'accord de libre-échange passeront sous un régime alternatif, vraisemblablement le Système préférentiel généralisé. Ce régime d'accès au marché européen est pour le moment moins favorable que le régime de Lomé. Il est en outre géré unilatéralement par la Communauté européenne.

● L'ouverture des marchés peut être l'occasion de profiter des opportunités créées. Mais encore faut-il que les pays ACP aient l'occasion d'en tirer profit en ayant la **possibilité d'adapter leur stratégie commerciale**, et qu'ils en aient les moyens. L'ouverture des marchés se fait dans le sens d'une ouverture vers le Sud, de nombreuses importations de provenance européenne risquent d'affluer sur les marchés des pays ACP. Cependant les **contraintes internes de production** : infrastructure, instabilité économique et politique... limitent le champ de réactivité de ces pays. Les produits européens vont venir concurrencer ceux du Sud. Et les pays ACP s'inquiètent d'autant plus de la concurrence des **produits agricoles européens « subventionnés »** (sous forme d'aide à la production, à l'exportation).

● Quelques **chiffres révélateurs** : On peut dresser un bilan du « partenariat » de l'UE avec les pays ACP en terme de commerce : la part des pays ACP dans le commerce mondial est passée de 6,7 % en 1976 à 3 % en 1998. Et entre 1995 et 2000, la part des exportations agricoles de l'UE vers les pays ACP a crû de 18,5 % à 25 %. On peut en déduire que l'UE a augmenté ses revenus tirés de ses « partenaires » pays ACP durant les 5 dernières années. Par ailleurs, les règles de Bretton Woods ont été imposées aux pays ACP à travers Cotonou : article 41, obligation de mettre en œuvre l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ; article

46, obligation de mettre en œuvre l'Aspect de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Adpic) ; article 67, respect des plans d'ajustement structurels (PAS) du Fonds monétaire international (FMI). Ces dispositions font le jeu des pays du Nord qui « contrôlent » le FMI, la Banque mondiale (BM) et l'OMC.

Et le secteur agricole en particulier ?

● Les produits du **secteur primaire** sont au cœur des grandes discussions Nord-Sud depuis les années 1970. Ils sont d'une importance vitale tant pour les pays en développement que pour les pays industrialisés. Mais la différence entre ces deux zones réside dans la dépendance que les économies du Sud ont vis-à-vis des ventes de leurs produits de base et dans leur faible capacité à absorber les aléas de leur commerce.

● En matière agricole tout particulièrement les Accords de Cotonou pourraient se révéler être **dangereux pour les pays ACP qui devront ouvrir leurs frontières aux exportations agricoles et alimentaires de l'UE**. Le libre-échange tant prôné peut s'avérer être très déséquilibrant. Les acteurs du groupe ACP ont un **besoin important d'informations** pour mener à bien les négociations commerciales. Surtout que l'impact potentiel des APE sur les pays ACP constitue un sujet de préoccupation majeur. En définitive, il semble que l'on pourrait s'acheminer vers un **régionalisme artificiel**, créé à l'aide des APE, et qui serait imposé par le haut, c'est-à-dire par l'UE...

Bibliographie

- * Solagral, Les agricultures du Sud et l'OMC, Fiche n°11 Solagral : De la Convention de Lomé à l'Accord de Cotonou, mars 2001
- * ECDPM, ODI, Eclairage sur les négociations commerciales, De Doha à Cotonou, juin 2003
- * Défis Sud, Cotonou : les Sénégalais face au marché, n°56 février-mars 2003
- * Le Courrier ACP-UE, Accord de Cotonou... un chantier en plein essor, mai-juin 2001
- * Pillot (D), les enjeux agricoles des accords de Cotonou, GRET, Agridoc, novembre 2001, 5 pages

Sites

www.acpsec.org/fr.cotonou/accord1.htm
<http://users.skynet.be/gresea/cotonou7.htm>
<http://www.sosfaim.be/Mouvementspaysans/mpaysa5.htm>
<http://users.skynet.be/gresea/ge35.pdf>
<http://www.euforic.org/>
<http://www.globenet.org/aitec/chantiers/solidarite/lome/greseaait.htm>
http://europa.eu.int/comm/development/development_old/cotonou/index_fr.htm
<http://www.csa-be.org/>
<http://euroinfocentre.org>
<http://hcci.gouv.fr/>
<http://globenet.org/aitec>

L'Accord de Cotonou marque la remise en cause d'un modèle de coopération pour l'adapter aux nouvelles données de l'économie et de la coopération mondiale. Mais la validité du nouveau dispositif commercial pourrait se trouver fragilisée à l'épreuve des réalités.

L'intégration régionale pourrait soulever des difficultés en raison des conditions de mise en œuvre du nouveau régime commercial mais aussi de l'organisation des économies des pays ACP. L'intégration régionale en Afrique se heurte à plusieurs éléments, indépendamment de l'accord de Cotonou, des obstacles politiques et économiques : il

existe beaucoup de conflits, les pays sont plutôt concurrents, alors que la signature des APE requiert au préalable la constitution de zones commerciales effectives, sous-entendu des zones stables politiquement et économiquement. Néanmoins, l'Accord de Cotonou reste un vecteur d'opportunités pour les pays ACP puisqu'il est marqué par une volonté institutionnelle de favoriser les régionalismes, le dialogue politique et l'ouverture à la société civile. ■

*Éléments rassemblés
par Émilie Baconnier, Inter-Réseaux*