

Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus »!

Roger Blein, roger.blein@bureau-issala.com

L'ACCORD DE COTONOU plonge ses racines jusque dans la décolonisation de l'Afrique. Il en conserve, plus de 40 ans après, les espoirs et les ambitions mais aussi les ambiguïtés. Après des années d'oscillation entre maintien des spécialisations coloniales et relations commerciales plus équitables, l'accord tranche pour le libre-échange et la réciprocité.

► Roger Blein est consultant au Bureau Issala. Il travaille sur les questions de sécurité alimentaire, de politiques agricoles ainsi que sur les accords commerciaux. Il fournit un appui à la Cedeao et au Roppa dans le cadre de la négociation de l'APE Afrique de l'Ouest.

LE 20 JUILLET 1963, une première Convention de Yaoundé est signée entre l'Europe des Six et 18 « États africains et Madagascar Associés » (EAMA). Ces anciennes colonies françaises et belges sont désormais de nouveaux États indépendants. L'enjeu pour l'Europe est d'éviter que ces pays ne tombent dans le giron de l'URSS. Le passé colonial, souvent douloureux, va dès lors être réinterprété et on parlera plus volontiers de « liens historiques » pour expliquer cette relation particulière qui fait passer ces pays du statut de colonie à un statut de partenaire. La Convention de Yaoundé reprend à son compte le Fonds européen de développement dont le premier a été institué dès 1958 pour financer les projets d'infrastructures dans les pays et territoires d'outre mer (PTOM) des États membres, alors que ceux-ci n'avaient pas encore acquis leur indépendance. De même, « Yaoundé » va s'appuyer sur des institutions conjointes aux niveaux ministériel et parlementaire. Cette innovation majeure dans les relations de coopération Nord-Sud reste aujourd'hui un des traits caractéristiques du partenariat entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne (ACP-UE). De la même façon, la coopération va être régie par des accords qui se situent dans la durée, assurant une certaine prévisibilité des ressources, sur une période de cinq ans.

Préférence commerciale ou coloniale ?
Sur le plan commercial, la coopération

prolonge spécialisation et préférence coloniales. Elle permet aux produits tropicaux de conserver un débouché européen à de meilleures conditions de prix que celles offertes sur le marché mondial. C'est le début des « préférences commerciales » qui accordent un meilleur accès au marché européen pour les produits de base des nouveaux pays indépendants. Elle permet aussi aux anciennes métropoles coloniales de sécuriser leur approvisionnement et aux pays exportateurs ultra spécialisés de s'affranchir des fluctuations de prix sur les marchés mondiaux. Mais, dans bien des cas, les entreprises d'exportation des produits tropicaux sont à capitaux et sous management européen, français pour l'essentiel.

La deuxième Convention de Yaoundé sera signée en 1969 et consacra l'intégration de l'Île Maurice. Le débat est de plus en plus vif en Europe. Les Allemands estiment que l'Europe paie les relations particulières de la France avec ses anciennes colonies. Les pays du Commonwealth frappent à la porte de l'Europe qui leur propose de rejoindre la Convention de Yaoundé. Dans le même temps, au niveau mondial, un nouveau cycle de

négociation a été engagé dans le cadre du Gatt. Le dossier agricole et plus particulièrement les oléagineux sont au centre du conflit entre l'Europe et les États-Unis. L'approvisionnement privilégié du marché européen en arachide sénégalaise est remis en cause au profit du soja américain.

Les pays non-alignés (le « Groupe des 77 »), s'organisent à la Conférence des Nations-unies sur le Commerce et le Développement (Cnuced) pour mener les négociations sur le commerce. Ils revendiquent « *un nouvel ordre économique international fondé sur une évolution en profondeur des relations économiques Nord-Sud et sur une juste rémunération par le Nord des matières premières agricoles et minières du Sud* »¹. Pour partie, ces idées rejoignent certains courants de pensée européens.

En 1971, le système de préférences généralisées (SPG)² est institué dans le cadre de la Cnuced. Il assure des préférences commerciales à l'ensemble des pays en développement. Les différences entre les droits de douane appliqués aux importations des EAMA par rapport aux autres origines s'amenuisent. L'érosion des préférences dont jouissaient les EAMA est désormais engagée. Mais ni l'Europe ni les pays africains ne se sont préparés à ces évolutions, notamment en diversifiant les exportations. En 1973, l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE va, plus encore, bouleverser le jeu. Londres entend aussi préserver ses intérêts avec

1. Bessis S. et Bailhache R. *Analyses et points de vue sur les relations commerciales agricoles entre la CEE et les ACP : de Yaoundé à Lomé IV*. 1989. Disponible en ligne : www.hcci.gouv.fr/lecture/analyse/an004.html

2. Cf. p. 12.

50 ANS DE RELATIONS ENTRE L'EUROPE ET LES ACP : DATES CLÉS ET PRINCIPALES ÉVOLUTIONS

1957	1958	JUIL. 1963	JUIL. 1969	FÉV. 1975	JUIN 1975	OCT. 1979
TRAITÉ DE ROME Création de la Communauté économique européenne (CEE, 6 États)	CRÉATION DU PREMIER FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT Créé à la suite du Traité de Rome pour financer le développement des pays et territoires d'Outre-Mer	CONVENTION DE YAOUNDÉ I L'Europe accorde la préférence commerciale aux 18 États africains et Madagascar associés (EAMA). Inauguration de relations politiques et commerciales contractuelles	CONVENTION DE YAOUNDÉ II Prolonge et développe les dispositions de Yaoundé I	CONVENTION DE LOMÉ I Création d'institutions UE-ACP (9 États européens, 46 États ACP); préférences non réciproques, création du Stabex (cf. encadré p. 7)	CRÉATION DU GROUPE ACP À GEORGETOWN (GUYANA) Le groupe ACP est doté d'un Secrétariat général	CONVENTION DE LOMÉ II Les États ACP sont désormais 57; priorité à l'autonomie alimentaire

ses anciennes colonies. Le « Protocole 22 », annexé au traité d'adhésion du Royaume-Uni offre aux 20 États du Commonwealth la possibilité de négocier leurs futurs rapports avec la CEE en leur garantissant un traitement égal à celui des EAMA.

Lomé : l'affirmation d'une ambition politique. En 1973, le mémorandum de la Commission sur l'avenir des relations de l'Europe avec le Sud propose un ensemble d'innovations, un compromis entre des visions différentes de la coopération au développement des États membres. Elles seront traduites en partie dans la première Convention de Lomé qui entrera en vigueur en 1976, en impliquant 9 pays européens et 46 pays ACP. Deux innovations majeures figurent dans la dimension commerciale : l'abandon de la réciprocité de la préférence commerciale et la création du fonds de stabilisation des recettes d'exportation. Désormais, les préférences accordées aux pays ACP seront unilatérales. Les pays ACP ne sont pas tenus d'ouvrir leurs marchés aux exportations européennes. Ceci concrétise le principe dit de « l'inégalité compensatrice ». Toutefois, les produits ACP relevant de la politique agricole commune ne bénéficient pas du libre accès au marché européen. Enfin, pour exporter les produits transformés, les ACP doivent garantir leur caractère « originaire ». Le système de stabilisation des recettes d'exportation (le Stabex³ pour les produits agricoles) vise à corriger les fluctuations des cours des matières premières pour 29, puis 33 produits. Il fonctionne comme une assurance garantissant un minimum de recettes d'exportation aux pays bénéficiaires, si le produit représente une part importante des

recettes d'exportation, et si la chute de recette est significative.

Quatre conventions de Lomé vont se succéder, chacune pour une période de cinq ans, jusqu'en 2000. Elles entérineront l'élargissement de l'UE et du Groupe ACP et chercheront à corriger les insuffisances des accords précédents. Mais le problème majeur que doit affronter Lomé échappe au partenariat ACP-UE à proprement parler.

L'Europe a la tête ailleurs. Dans les années 90, l'UE continue d'affirmer l'importance de sa relation avec les ACP et la priorité qu'elle y accorde. Mais l'augmentation régulière de l'aide cache difficilement la perte progressive de sens qui affecte ce partenariat. Comme si les deux régions partageaient surtout le passé et finalement assez peu d'ambitions communes, de projets pour l'avenir. D'un côté, on retrouve un groupe ACP divisé sur le plan de ses intérêts. Une majorité de gouvernements sont peu ou pas démocratiques et largement corrompus. Les sociétés civiles y sont peu organisées, les oppositions maltraitées, etc. De l'autre, l'Europe promeut des concepts sophistiqués de coopération, mais n'a pas la capacité de les mettre en œuvre. La coopération reste essentiellement étatique. Sur le plan commercial, l'UE prend de plus en plus au sérieux les enjeux commerciaux avec les autres régions en développement, plus dynamiques et donc potentiellement des importateurs de poids. Elle va chercher à multiplier les accords commerciaux régionaux fondés sur le principe du libre-échange, plus ou moins abouti. Ce seront les accords d'association avec la Méditerranée, les accords de libre-échange avec l'Afrique du Sud, le Mexique, les pays du Mercosur, etc. Pour la plupart, ce sont des pays en

développement dont une partie des exportations repose sur les mêmes produits que les ACP. L'UE va donc faciliter l'accès de son marché à des concurrents des ACP. Ce sera la principale source d'érosion des préférences commerciales accordées aux ACP. L'introduction des produits agricoles dans la négociation sur la libéralisation multilatérale conduira à une diminution générale des droits de douane qui affectera aussi la marge dont bénéficient les ACP. Mieux encore, l'UE va prendre l'Initiative « Tout sauf les armes » qui accorde un libre accès à son marché à tous les pays les moins avancés, qu'ils soient du groupe ACP ou non. Une nouvelle mesure qui brouille un peu plus les cartes entre les différents systèmes de préférences!

L'Accord de Cotonou est signé en 2000 dans un contexte nouveau. Désormais, il existe des États plus démocratiques et de multiples acteurs de la société civile et du secteur privé pour porter ce partenariat. Mais c'est maintenant l'ambition qui fait défaut, le contenu du partenariat qui est remis en cause. L'accord commercial est symptomatique de ce nouveau décalage. De nombreux acteurs du Sud se sont saisis du débat sur les APE comme jamais par le passé, lors des réformes successives du régime de Lomé. Mais rares sont les acteurs qui soutiennent une réforme qui ne semble dictée que par un souci de banalisation des relations, de mise en conformité avec l'OMC. L'Accord de Cotonou signe-t-il la fin d'une relation particulière où se mêlent paternalisme et mauvaise conscience, ou, au contraire, inaugure-t-il une modernisation des relations historiques entre deux régions dont les destins sont largement interdépendants? Pour l'essentiel, la réponse reste à inventer! ■

3. Cf encadré p. 7.

DÉC. 1984	1990	1995	DÉC. 1996	JUIN 2000	FÉV. 2005	DÉC. 2007
CONVENTION DE LOMÉ III	CONVENTION DE LOMÉ IV	LOMÉ IV BIS	PUBLICATION DU LIVRE VERT	ACCORD DE PARTENARIAT DE COTONOU	RÉVISION DE L'ACCORD DE COTONOU	DATE PRÉVUE POUR LA SIGNATURE DES APE
65 États ACP, 10 États européens; autosuffisance et sécurité alimentaire; première clause des Droits de l'homme	69 États ACP, 12 États européens; renforce la coopération politique; possibilité de suspendre l'aide. Durée de 10 ans avec révision à mi-parcours	71 États ACP, 15 États européens; met l'accent sur la coopération décentralisée et la société civile	Bilan, perspectives et scénarios d'avenir sur les relations UE-ACP publié par la Commission européenne	Ratifié par 77 États ACP et les 15 de l'UE	Accord trouvé après 9 mois de négociations, sur le commerce des armes, le montant de l'aide au développement, la Cour pénale internationale	