

## L'Accord de Cotonou, une réforme de la coopération ACP-UE dans tous les domaines

Quentin Stoeffler, [quentin.stoeffler@inter-reseaux.org](mailto:quentin.stoeffler@inter-reseaux.org)  
avec la collaboration de Sanoussi Bilal, [sb@ecdpm.org](mailto:sb@ecdpm.org)

**EN SIGNANT un nouvel accord de coopération à Cotonou, le 23 juin 2000, les pays ACP et l'Union européenne ont souhaité rompre symboliquement avec la série de Conventions de Lomé. L'Accord de Cotonou constitue un tournant majeur dans la coopération ACP-UE. Quelles sont les principales évolutions et innovations ?<sup>1</sup>**

► Quentin Stoeffler est géographe, il travaille actuellement au sein de la rédaction de GDS.

Sanoussi Bilal est le Coordinateur du programme Coopération économique et commerciale au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM). [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

L'ACCORD DE COTONOU réforme la coopération régie depuis 25 ans par les Conventions de Lomé. Il constitue un renouveau dans la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP, et ménage une transition vers un nouveau régime commercial, qui prendra corps en principe en 2008 avec les Accords de partenariat économique (APE). Ceux-ci constitueront alors le volet commercial de l'Accord de Cotonou. Le partenariat ACP-UE reste fondé sur trois piliers : le dialogue politique, des relations commerciales privilégiées, et l'aide au développement. Mais il introduit des innovations dans ces trois domaines.

**Des objectifs et des principes rénovés.** L'Accord de Cotonou s'affirme « centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté », et se veut « en cohérence avec les objectifs du développement durable ». Fort de l'expérience des Conventions de Lomé, il promeut une vision du développement par le commerce, via « une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale ». Ainsi, quelques principes fondamentaux de la coopération sont avancés : (i) Égalité des partenaires et liberté des États, qui organisent eux-mêmes leurs stratégies de développement, en toute souveraineté ; (ii) Participation : large place accordée aux acteurs non-étatiques ; (iii) Dialogue et engagements mutuels, notamment dans le domaine des Droits de l'homme ; (iv)

1. Cet article a été écrit notamment sur la base des documents suivants : Kathleen van Hove, « *Perspective historique de la négociation commerciale ACP-UE* », in *Gresea Échos*, n° 46, 2<sup>e</sup> trimestre 2006. « *La dimension commerciale du partenariat ACP-UE : L'Accord de Cotonou et les APE* », document rédigé par ECDPM pour le programme Rexpaco, octobre 2004.

Traitement des pays selon leurs particularités, leurs besoins et leurs performances : PMA ou non-PMA, États enclavés, insulaires. Enfin, l'approche régionale est favorisée.

Avec un accord signé pour 20 ans, révisable tous les cinq ans, l'UE et les ACP cherchent à inscrire leurs relations dans une stratégie de long terme. Concrètement, l'Accord de Cotonou concerne quatre thèmes majeurs. Il établit un nouveau régime commercial ACP-UE. Il révisé le système d'aide financière et technique de l'UE. Il veut renforcer la dimension politique de la coopération ACP-UE. Il cherche enfin à améliorer la participation aux négociations des acteurs non-étatiques.

**Les dispositions commerciales du régime Cotonou : l'annonce des APE.** Sur ce point, l'Accord de Cotonou (articles 34 à 37) jette les bases d'une réforme profonde. Il prolonge le régime préférentiel de Lomé jusqu'à fin 2007, date à laquelle expirera la dérogation accordée par l'OMC à l'Union européenne. Ce délai est mis à profit pour négocier des accords de partenariat économique. L'Accord fixe la procédure et l'objectif (article 37) des négociations. Les APE doivent être conformes aux règles de l'OMC, instaurant un libre-échange réciproque entre l'UE et les pays ACP.

**Des buts politiques réaffirmés qui gagnent en importance.** L'Accord de Cotonou contient une dimension politique d'une importance nouvelle, et insiste notamment sur le respect des Droits de l'homme. L'UE comme les pays ACP reconnaissent le rôle de la paix et de la stabilité politique, du respect des principes démocratiques et des Droits de l'homme sur le développement. Les parties s'engagent et l'Accord de Cotonou prévoit des sanctions. Les Droits de l'homme, les principes démocratiques, et l'État de droit sont des « éléments essentiels » de l'Accord (article 9) et leur violation

par un État entraîne une suspension de la coopération avec l'UE. La bonne gouvernance a quant à elle été qualifiée, après d'âpres débats, d'« élément fondamental », dont le non-respect ne provoque pas une interruption de la coopération, sauf pour les « graves cas de corruption ».

Les sanctions financières et commerciales sont considérées dans le texte de l'Accord comme des solutions de dernier recours. C'est avant tout par le dialogue politique que les solutions sont recherchées. Ce dialogue politique entre l'UE et les pays ACP est étendu dans sa forme, ses sujets et ses participants. Il doit devenir constant et régulier.

**La participation des acteurs non-gouvernementaux vivement souhaitée.** L'accent mis sur la participation de différents acteurs est l'une des évolutions importantes. Il rompt, dans ses principes, avec les Conventions de Lomé, considérés comme le « pré carré » des gouvernements centraux : les acteurs non-étatiques n'étaient mobilisés qu'à partir de Lomé IV et IV bis, et uniquement pour la mise en œuvre de projets locaux relativement limités, ou dans le cadre de la coopération décentralisée. Cette situation était inadaptée aux mutations majeures qui ont eu lieu dans les pays ACP, aux nouvelles dynamiques de développement et aux nouvelles formes de coopération.

**Nouveaux acteurs, nouveaux rôles, nouveaux moyens.** Quels sont alors les nouveaux acteurs encouragés à participer ? Tout d'abord des acteurs non-étatiques, parmi lesquels les communautés territoriales, les gouvernements locaux, les structures régionales : on leur reconnaît un rôle majeur dans les stratégies de réduction de la pauvreté et de développement local, notamment à travers la coopération décentralisée. Mais on donne aussi une place centrale aux acteurs tels que le secteur privé, les partenaires

économiques et sociaux (dont les syndicats) et la société civile. Ce qui inclut l'ensemble des citoyens, organisés dans des structures diverses, des ONG aux médias, des chercheurs aux organisations paysannes, sans oublier les associations de défense des Droits de l'homme, de femmes, de défense de l'environnement, etc.

Quel rôle leur reconnaît-on concrètement ? L'Accord de Cotonou insiste sur la nécessité de les associer à tous les processus de développement. Ils doivent ainsi prendre part aux négociations et à l'élaboration de stratégies de développement ; être informés et dotés de ressources financières ; participer à la mise en œuvre de projets ; être consultés de manière systématique et associés dans des partenariats stratégiques. Il s'agit bien d'un tournant politique décisif, clair et doté de moyens spécifiques.

Il est explicitement prévu que les acteurs non gouvernementaux aient accès à des ressources leur permettant de s'organiser, de s'informer, de participer réellement aux négociations et de mettre en œuvre des projets de développement importants, locaux ou sectoriels. Ainsi, une partie de l'aide financière de l'Union européenne leur est réservée, ainsi qu'un rôle dans la détermination des stratégies et des moyens nécessaires. Cette action a commencé avec la programmation du 9<sup>e</sup> Fonds européen de développement (Fed), pour lequel ils devaient être consultés.

**Difficultés et blocages : le défi de la participation.** L'identification des acteurs concernés est la première difficulté (leur nombre, le processus de sélection, etc.), malgré les quelques critères établis par l'Accord de Cotonou : réponse aux besoins de la population, compétences, caractère transparent de leur organisation... Mais c'est surtout au manque d'information de ces acteurs qu'il faudra répondre car c'est une condition nécessaire à leur participation effective.

Cette nouvelle participation représente un enjeu majeur, et un réel défi dans certains pays où la démocratisation n'en est qu'à ses débuts. Derrière cette participation, se joue en réalité une réforme en profondeur des relations entre les gouvernements et les acteurs du secteur privé et de la so-



Marché de Cotonou © IRD, P. Blanchon

ciété civile. Cette réforme a trait à la négociation sociale, à l'orientation des politiques publiques, des stratégies et programmes de développement ainsi qu'à la programmation des ressources de l'aide.

Des moyens sont prévus pour faciliter ce dialogue. Selon le niveau d'organisation de la société civile, cela conduit parfois à l'apparition d'organisations opportunistes, peu représentatives des populations, et plus agiles dans le dialogue avec l'UE qu'avec leur gouvernement. L'implication et le contrôle exercé par les institutions communes, notamment l'assemblée paritaire ACP-UE réunissant des parlementaires des deux parties, doivent faciliter ces évolutions.

**Une réforme de l'aide au développement.** L'Accord de Cotonou instaure une révision de l'aide au développement accordée aux pays ACP et en augmente l'importance. L'aide financière accordée par l'UE aux pays ACP doit être programmée tous les cinq ans. L'organe principal reste le Fonds européen de développement (Fed), qui est établi tous les 5 ans depuis 1959 (convention de Yaoundé). Le 9<sup>e</sup> Fed, pour la période 2000-2007, a été augmenté à 13,5 milliards d'euros (outre les 9,9 milliards restant des Fed précédents), somme qui passera à 24 milliards d'euros mobilisés pour la période 2007-2012. Il est aussi simplifié : alors que les fonds provenaient d'un nombre important d'instruments, tels que le Sysmin et le

Stabex<sup>2</sup>, ceux-ci sont supprimés, pour ne garder plus qu'une enveloppe à long terme (subventions) et des prêts pour faciliter l'investissement. La question est de savoir si l'ensemble de ces fonds sera effectivement mobilisé ou si, comme pour les Fed précédents, les procédures freineront considérablement les décaissements, limités il est vrai aussi par les capacités d'absorption des États ACP.

L'Accord de Cotonou prévoit à ce sujet que l'aide non déboursée sur un programme puisse être transférée ailleurs, pour un autre programme ou un autre pays. D'une manière générale, l'aide se veut mieux adaptée et plus performante : allouée selon des critères précis, elle devrait être plus « objective », plus flexible (révision à mi-parcours, « programmation glissante ») et surtout soumise à des obligations de résultats.

En somme, l'Accord de Cotonou présente de nombreuses nouveautés et n'est pas un nouvel accord parmi d'autres : il s'agit bien d'une réforme importante de la coopération ACP-UE. Toutefois, sur le pilier commercial de cette coopération, Cotonou fixe des grandes orientations et ce sont les APE qui représenteront un tournant majeur. ■

2. Cf. encadré p. 7.

## Regards croisés européens sur l'Accord de Cotonou

Olivier Consolo, [olivier.consolo@concordeurope.org](mailto:olivier.consolo@concordeurope.org)  
Ingrid Kersjes, [ingrid.kersjes@minbuza.nl](mailto:ingrid.kersjes@minbuza.nl)

**CADRE DE COOPÉRATION INNOVANT** ou **texte vidé de ses principes, l'Accord de Cotonou divisé. Pour Olivier Consolo, directeur de Concord, l'accord sensé moderniser les relations entre l'UE et les ACP n'a pas tenu ses promesses. De son côté, Ingrid Kersjes, du ministère néerlandais des Affaires étrangères, croit dans un accord promoteur de développement.**

► Olivier Consolo est directeur de Concord, Confédération européenne des ONG de Développement et d'Urgence dont les membres représentent plus de 1600 ONG. Concord mène réflexions et actions politiques et dialogue régulièrement avec les institutions européennes et les autres organisations de la société civile. [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

► Ingrid Kersjes est *Policy Officer* au département du Développement économique durable du ministère néerlandais des Affaires étrangères.



Olivier Consolo



Ingrid Kersjes

**GRAIN DE SEL :** *Comment les ONG européennes ont-elles été impliquées dans la réforme de la coopération ACP-UE et quel bilan en tirez-vous? Ont-elles réussi à faire valoir leurs préoccupations?*

**OLIVIER CONSOLO :** La réforme de la coopération ACP-UE est un processus qui a commencé il y a dix ans et qui se poursuit encore aujourd'hui. Chaque jour nous voyons que les relations ACP-UE changent et pas toujours pour le meilleur. Dans la pratique, le dialogue politique, la programmation de l'aide et les négociations commerciales restent la prérogative des gouvernements et des décideurs européens. Les acteurs de la société civile sont pratiquement absents du dialogue politique et des décisions concernant la coopération. Nous observons, analysons, informons les parlementaires et le public. Les ONG se mobilisent de façon volontariste pour se faire entendre mais sont rarement invitées à participer aux décisions. Pour les négociations commerciales, aucun mécanisme structuré de consultation n'a été mis en place pour entendre le point de vue des sociétés civiles européennes et africaines.

**GDS :** *Comment les États membres de l'Union européenne ont-ils été impliqués dans la réforme de la coopération ACP-UE et quel bilan en tirez-vous? Ont-ils réussi à faire valoir leurs préoccupations?*

**INGRID KERSJES :** Les États membres de l'UE sont activement impliqués dans ce processus de réforme commerciale, car les relations particulières qu'ils entretiennent avec le groupe ACP sont considérées comme très importantes par la plupart d'entre eux. Cet engagement se manifeste à différents niveaux : à Bruxelles, les États membres participent activement aux différents groupes de travail où il est question des APE avec la Commission européenne. Au niveau politique, ils sont représentés dans les Conseils où les décisions sont prises à propos du

mandat pour les négociations et les derniers résultats. Aux côtés des autres États membres, les Pays-Bas insistent sur la dimension développement des APE, ils ont par exemple poussé pour que l'UE fasse son offre d'ouverture totale des marchés aux importations en provenance des ACP, créant, pour ces derniers, de nouvelles opportunités d'exportations.

Les APE peuvent être plus que des accords de libre-échange pour les seules marchandises. Potentiellement, les accords peuvent couvrir la libéralisation des services et les différentes règles liées au commerce (protection de l'investissement, transparence des marchés publics, facilitation du commerce et politique de concurrence, etc.). De telles règles peuvent aider à promouvoir le développement du secteur privé et de l'économie en général dans les pays ACP. Mais la faiblesse des capacités des pays ACP à négocier des règles adaptées à leurs situations doit être prise en compte. Aussi, du fait des compétences des États membres de l'UE dans ces domaines, a-t-on des accords « mixtes », requérant un engagement explicite des États membres. Les APE ont ici une dimension développement évidente.

L'importance que les États membres attachent aux négociations se manifeste aussi dans la tenue de réunions informelles réunissant des groupes d'États intéressés à discuter plus en détail des négociations. Cela permet des discussions plus efficaces à Bruxelles.

Les négociations actuelles sont, bien sûr, principalement menées par la Commission européenne (CE) et les Secrétariats régionaux. Les États membres ne sont pas présents, mais sont informés des résultats des négociations de façon régulière par la Commission. Il est aussi important de mentionner

que nous recevons des informations de nos ambassades dans les pays ACP. Elles nous font part de leurs opinions sur les progrès des négociations, la position des gouvernements des pays hôtes et l'engagement de la société civile dans le processus APE. De plus, nos ambassades sont engagées à faire le lien entre accords commerciaux et programmes d'aide.

Depuis un an, les États membres sont invités à joindre les *Task Forces* régionales, forums qui existent dans la plupart des régions ACP où un lien est établi entre ce qui est négocié du côté commercial et ce qui devrait être fait en conséquence en matière d'accompagnement du côté de l'aide. Bien que toutes les *Task Forces* ne soient pas (encore) opérationnelles dans toutes les régions, elles représentent une plate-forme d'échange entre les ACP, la Commission et les États membres. Elles permettent aux États

membres de prendre connaissance des besoins des ACP dans le secteur du commerce et d'aligner leurs programmes d'aide en fonction. En Afrique de l'Ouest, par exemple, les Pays-Bas ont financé un at-

elier sur un outil de planification qui puisse aider les pays de la Cedeao à faire des choix sur la voie du développement durable.

**GDS :** *Quels étaient pour vous à l'origine les principes fondateurs de l'Accord de Cotonou? En quoi étaient-ils différents des autres accords de coopération existant dans le monde?*

**OC :** L'Accord de Cotonou était supposé renforcer le dialogue politique entre les deux régions et la participation des acteurs non-étatiques. Il était aussi censé « moderniser » les relations commerciales. La différence majeure entre Cotonou et Lomé réside dans l'ap-

« LES PAYS-BAS INSISTENT SUR LA

DIMENSION DÉVELOPPEMENT DES

APE »

INGRID KERSJES