



DU "PACTE COLONIAL" A LA MONDIALISATION

Par Charles Zorgbibe

La relation entre l'Union européenne et les pays dits "ACP" (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique)

La relation entre l'Union Européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) apparaît aujourd'hui comme l'un des rares modèles d'une mondialisation régulée

Un contrat négocié entre deux unions d'États et mettant en œuvre nombre d'innovations dans le champ de la coopération,

un contrat pluriannuel (de cinq ans pour les trois premières conventions de Lomé, de dix ans pour la quatrième), qui permet aux bénéficiaires d'introduire la prévision dans leur politique et de planifier leur développement.

Et si les deux unions sont inégales en puissance, la supériorité de l'Union européenne ne peut tourner à la pression sur tel ou tel État pris isolément, car l'unité est maintenue dans chaque camp et les dispositions prises tendent toutes à garantir les recettes d'exportations des pays les moins avancés.

Cette relation plonge ses racines dans le lien colonial traditionnel : lorsque le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne est signé, le 25 mars 1957, la plus grande partie de l'Afrique n'a pas encore accédé à la souveraineté et la France, principale puissance coloniale parmi les six États fondateurs, exige que la nouvelle communauté prenne en charge " l'aide aux territoires d'outre-mer ". Les articles 131 à 136 du traité et la convention d'application traitent donc de " l'association des pays et territoires d'outre-mer " : il s'agit de trouver des débouchés aux produits, essentiellement agricoles à l'époque, de ces territoires et d'organiser la participation des investissements européens. Les dits articles rappellent, jusque dans le style, les recommandations de la conférence de Brazzaville de 1944 et révèlent la "patte" de la France :

" L'association doit permettre défavoriser les intérêts des habitants (...) et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel ".

En France, le mythe de l'heure est celui de l' "Eurafrique" : à long terme, l'union de l'Europe et de l'Afrique pourra constituer une " troisième force " sur la scène mondiale. Le premier Fonds européen de développement est créé en 1958. La France entraîne dans " l'association " ses divers territoires, y compris ceux - Cameroun et Togo - qui sont sous tutelle de F ONU. La Belgique amène le Congo-Léopold-ville et le Ruanda-Burundi ; l'Italie la Somalie ; les Pays-Bas la lointaine Nouvelle-Guinée...

La coopération Europe-Afrique au sens strict apparaît dans les années 1960, lorsque les territoires coloniaux deviennent des États souverains : les deux conventions de Yaoundé (1963 et 1969) organisent des zones de libre-échange avec les " États africains et malgache associés " (EAMA), leur assurant un accès privilégié au marché commun européen. Elles leur accordent une aide financière et technique (dons du Fonds européen de développement, prêts de la Banque européenne d'investissements) et mettent en place un dialogue économique et politique à travers des instances parlementaires et gouvernementales conjointes. Aux dix-huit États associés des débuts (quatorze ex-colonies françaises, trois belges, une italienne) se joindra, en 1971, Maurice, État membre du Commonwealth mais à majorité francophone.

Car depuis le sommet européen de La Haye (1er et 2 décembre 1969), la perspective de l'adhésion britannique aux Communautés se précisait. Déjà, par l'accord d'Arusha

du 24 septembre 1969, la CEE avait établi des préférences commerciales au profit des exportations agricoles de trois pays anglophones de l'Est africain : le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Mais l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'Europe communautaire, en 1973, pose le problème des relations de la Communauté avec les États du Commonwealth.

La Communauté européenne se déclare prête à étendre la convention de Yaoundé aux États anglophones dont les structures et productions seraient comparables à celles des EAMA. Mais le refus vient de l'Afrique anglophone : le Ghana et le Nigeria dénoncent la perpétuation du "pacte colonial" et l'asservissement supposé des chefs d'État francophones à l'ancien colonisateur. En février 1973, lors de la réunion de la commission économique de l'OUA à Accra, le président ghanéen N' Krumah se lance dans une véritable philippique contre ses voisins francophones Houphouët-Boigny, Hamani Diori et Senghor. Le président Ahidjo du Cameroun, chef d'un Etat qui a unifié ses composantes francophone et anglophone, recherche un compromis :

" Puisqu'on nous accuse de compromettre l'unité africaine, proposons d'oublier les accords de Yaoundé et d'Arusha et suggérons que l'Organisation de l'unité africaine exige de négocier avec cette organisation de l'unité européenne qu'est la Communauté ". Finalement, c'est bien l'ensemble des Etats membres de l'OUA - parmi lesquels le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, la Libye, non concernés - qui ouvriront à Bruxelles, en février 1973, avec la Communauté européenne, les pourparlers qui mèneront à la première convention de Lomé. La CEE propose à vingt États du Commonwealth de négocier leurs relations futures. La même offre est faite aux autres États indépendants d'Afrique. C'est ainsi que le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se constitue. En 1975, la 1ère convention de Lomé est conclue par l'Europe des "Neuf" et 46 États du "Sud" ; en 1979, 57 États " ACP " signent la IIe convention de Lomé. En 1984, la HP convention unit l'Europe des " Dix " (la Grèce est devenue membre de la CEE en 1981) et le groupe ACP, composé de 66 États.

Les élargissements successifs du cercle des associés ont progressivement modifié l'approche de la Communauté.

Il ne s'agit plus de juxtaposer les anciennes "clientèles" coloniales des États européens, mais d'affirmer le rôle de la CEE dans l'arène planétaire et pour les rapports Nord-Sud. Le tiers-monde procure à la CEE près de la moitié de son énergie et lui assure des débouchés importants - à hauteur de 40 % de ses exportations.

L'Europe participe au système des préférences généralisées : elle facilite l'accès en franchise des produits manufacturés et de certains produits agricoles du Tiers-Monde, sans condition de réciprocité. Elle devient une force de proposition originale et audacieuse. Retour de l'Histoire : les institutions et procédures mises au point trouvent parfois leur origine dans le passé colonial. Il en va ainsi du système de compensation des cours de produits de base (Stabex), inspiré des régimes d'importation privilégiés, des "sur-prix", à l'abri des dépressions mondiales, consentis par la France et la Grande-Bretagne à leurs producteurs coloniaux après la crise de 1929.

De Yaoundé à Lomé: les initiatives européennes et leurs limites

Au fil des conventions de Yaoundé puis de Lomé, se forment les instruments d'intervention de la CEE : ressources financières couvertes par le Fonds européen de développement (8,5 milliards d'écus pour Lomé ni), aides alimentaires d'urgence (blé, beurre et produits dérivés) délivrées depuis 1967, au côté des États-Unis, mais aussi aide au développement agricole des États associés, entrée en franchise de la quasi-totalité des produits ACP suite à l'élargissement du système des préférences généralisées, accordées désormais à l'ensemble du Tiers-monde.

Mais, surtout, trois mécanismes de compensation sont mis en place, pour faire écho à la revendication du tiers monde de prix "justes " et éviter la

détérioration des termes de l'échange :

- a) **le Stabex (stabilisation des exportations)**, déjà cité, créé par la convention de Lomé I, concerne 48 produits de base d'origine agricole et compense la perte de recettes à l'exportation subies par tout État ACP. Le seuil de déclenchement du mécanisme est, à Lomé I, une baisse de 7,5 % des recettes d'exportation de la moyenne des quatre dernières années pour un produit représentant plus de 6 % des exportations de l'État concerné vers l'Europe. Ledit seuil a été abaissé à 6 % à Lomé III et à 1,5 % pour les pays les plus pauvres ;
- b) **le Sysmin**, annexé à la IIe convention de Lomé, couvre 8 produits miniers et intervient si la baisse des cours menace l'outil de production ; le seuil de déclenchement est plus élevé - le produit minier doit représenter 15 % des exportations totales et la baisse de la production doit atteindre 10 % - et les prêts Sysmin doivent être orientés vers la modernisation et la diversification du secteur extractif ;
- c) **le protocole sur le sucre**, annexé à la convention de Lomé I, prévoit l'importation de 1,3 millions de tonnes de sucre de canne, chaque année, aux prix européens, alors que la CEE dispose d'excédents dans ce domaine depuis 1957. Le "prix européen" signifie un prix aligné sur celui qu'obtiennent les producteurs de betteraves à sucre. Cette disposition sans précédent explique le "décollage" des principaux pays fournisseurs de canne, Maurice, les Fidji, la Guyane.

Des concessions commerciales peuvent-elles, à elles seules, bouleverser la nature des échanges Nord-Sud et créer une dynamique de l'indépendance économique ? Les achats de la CEE aux États ACP ne sont constitués de produits manufacturés que dans une proportion de 3,6 %, alors que ces derniers représentent 86 % des exportations de la CEE vers les ACP. D'où la lecture critique des conventions de Lomé qui a été développée : le Sysmin n'assure-t-il pas, en priorité, les approvisionnements de la CEE ? Les produits retenus sont ceux pour lesquels l'Europe est très déficitaire (bauxite, cobalt) et le seuil de déclenchement de l'aide est l'altération de la "capacité de production", c'est-à-dire la menace à long terme sur les approvisionnements européens...

Si les conventions de Yaoundé puis de Lomé, à l'exception notable du protocole sucre, n'ont généralement pas permis le décollage des États ACP, les torts sont partagés : le soutien à des régimes autoritaires et corrompus, le financement des opérations parfois illusoire proposées par les entreprises et les banques européennes relèvent de la responsabilité directe de la CEE.

Au demeurant, l'Europe ne résiste pas totalement à la tentation

protectionniste lorsque les difficultés économiques surgissent. Ainsi, alors que le premier accord multifibres (1974), destiné à régir le commerce international des produits textiles, prévoyait un relèvement de 6 % par an des plafonds des importations en provenance des États signataires du Tiers-Monde, les quatre accords suivants (de 1977 à 1990) conduisent à un durcissement du dispositif, du fait des évolutions défavorables du secteur textile européen. Dans le même temps, l'Europe a multiplié les clauses de sauvegarde face au Tiers-Monde, comme dans les accords d'autolimitation intégrés au plan sidérurgique Davignon¹. Il est vrai que la CEE n'est pas plus protectionniste que les États-Unis... Le syndrome du "chacun pour soi" s'affirme ainsi dans les années 1970 et 1980, d'autant que la Communauté, s'ouvrant sur l'Europe du Sud, doit tenir compte d'une extension des régions sous-développées en son propre sein : les adhésions de l'Espagne et du Portugal pèsent sur le budget communautaire.

Les nouvelles ambitions de la " politique au Sud " de la CEE

Avec la IVe convention de coopération entre la Communauté européenne et les États ACP, signée à Lomé le 14 décembre 1989 et applicable à partir du 1er mars 1990, l'Europe pousse les feux de sa politique vers le Sud. Le nombre des États signataires

s'est encore accru, avec la présence de l'Espagne et du Portugal du côté de la Communauté. Côté ACP, l'Afrique australe est représentée par un nouveau partenaire, la Namibie, dont l'indépendance sera proclamée le 21 mars 1990, tandis que deux États des Caraïbes entrent dans le cercle des "coopérants" : Haïti et la République dominicaine. Haïti, l'un des États les plus pauvres du monde, le seul de l'hémisphère américain à faire partie du groupe des "pays les moins avancés", avec moins de 200 dollars de produit national brut par habitant, souffrait jusque là de sa mauvaise réputation politique, attachée au régime Duvallier. La République dominicaine, qui partage avec Haïti l'île d'Hispaniola, posait un problème économique : gros producteur de sucre, n'allait-elle pas menacer les arrangements sucriers internes à la CEE ou conclus avec les ACP ? Surtout, l'entrée du premier État hispanophone d'Amérique latine n'allait-elle pas ouvrir la voie aux candidatures "en cascade" de nombreux États de cette région, à commencer par la Bolivie et le Pérou ? Cela fut évité par l'affermissement de liens de coopération avec l'Amérique latine - par la voie d'accords extérieurs aux ACP. Les ACP associés à la CEE sont désormais 69 - dont toute l'Afrique au sud du Sahara (à l'exception de la République sud-africaine) et huit États du Pacifique, derrière Fidji et la Papouasie-Nouvelle Guinée.

Le volume global de l'aide est accru : il est de 12 milliards d'écus (82,9 milliards de francs) contre 8,5 milliards pour Lomé III. L'augmentation est donc de 46 % - au moins en francs courants - d'autant plus considérable qu'en novembre 1989, le chiffre le plus souvent avancé était de 10 milliards d'écus. La mini-crise du mois de décembre 1989, la menace agitée par plusieurs États ACP de refuser leur signature ont fait leur œuvre... et aussi les concessions de la France, qui présidait les négociations.

La durée d'application de la convention est plus longue que celle de ses devancières : dix ans au lieu de cinq. Cette coopération décennale doit permettre aux États ACP de mieux planifier leur développement : chaque convention de coopération demandant une trentaine de mois de préparation, puis un an et demi pour édicter les dispositions d'application, les négociations entre CEE et ACP avaient un rythme quinquennal. Cela dit, l'avantage d'une durée plus longue restait quelque peu artificiel, dans la mesure où le protocole financier n'était conclu que pour cinq ans...

Par ailleurs, Lomé IV amende les diverses procédures d'aide, afin de conforter la position des ACP face à la CEE. La quasi-totalité des produits ACP peuvent désormais entrer librement dans la Communauté. Les barrières douanières et contingentaires qui subsistaient sont abaissées : des régimes spéciaux d'importation des produits agricoles sont prévus, ce qui impose de nouveaux sacrifices aux agriculteurs de la Communauté - fruits et légumes de "contre-saison", quotas d'importation pour la viande du Botswana, le riz de la Guyana, le rhum de la Jamaïque...

La question de l'origine des produits est également réglée dans un sens favorable aux États ACP : un produit importé dans un État de la CEE, mais transformé dans un pays ACP à partir d'une matière première ou d'un autre produit venant d'un État extérieur à la convention, pourra-t-il bénéficier du traitement préférentiel accordé aux États ACP ? Le coton égyptien (État non ACP) tissé au Soudan (ACP) et importé dans la CEE sera-t-il assujéti au régime douanier que la Communauté applique aux produits égyptiens ou à celui des ACP ? Qu'en sera-t-il du poisson pêché dans les eaux des Fidji par un bateau coréen et débarqué à l'île Maurice pour y être mis en conserve ? Il est décidé que tout reposera sur le calcul du pourcentage de la valeur ajoutée par la transformation d'un précédent produit : si la valeur ajoutée de produits extérieurs aux ACP dans le produit fini ne dépasse pas 10 %, ce dernier est considéré comme produit ACP ; si la valeur ajoutée dans un État ACP excède 45 %, le produit, même non originaire des ACP, bénéficiera d'une dérogation qui en fera un produit ACP. Ainsi sont favorisées les industries de transformation de nombreux pays ACP.

Ces concessions commerciales n'entraînent pas de contrepartie : les produits

européens exportés vers les ACP peuvent y être soumis à droits de douane. Ils doivent, cependant, être tous traités de la même manière, quel que soit l'État de la CEE dont ils sont originaires. La Communauté doit obtenir la clause de la nation la plus favorisée, afin que ses produits ne soient pas moins bien traités que, par exemple, les exportations japonaises.

Toujours avec Lomé IV, les systèmes de compensation applicables aux produits de base (Stabex) et miniers (Sysmin) sont reconduits et "consolidés". Pour tenir compte des cinq années de chute des cours du café et du cacao qui ont suivi 1980, le Stabex - fondé sur le versement d'une aide calculée sur les variations de trois années du cours des produits de base - est amélioré et sa dotation passe de 925 millions à 1,5 milliard d'écus - soit une augmentation de 62 %. Le nombre des produits dont les fluctuations de cours sont prises en considération est accru, y compris en ce qui concerne les ventes aux pays tiers, ce qui revient à faire financer par la Communauté les économies réalisées par des États importateurs extérieurs aux accords CEE-ACP ! De même, la liste des produits éligibles pour le Sysmin est complétée, le calcul des pertes de recettes clarifié.

La question de la dette des États du Tiers-Monde a pesé sur les négociations de Lomé IV - même si la Communauté n'a pas accumulé, contrairement à certains de ses États membres comme la France ou la Grande-Bretagne, des excédents importants. La Communauté entend empêcher l'aggravation de la dette de ses partenaires par l'effet des mécanismes d'assistance : ainsi, toute l'aide de la CEE est désormais délivrée sous forme de subventions ; sont supprimés les prêts à conditions spéciales, à très long terme et à taux d'intérêt très faible - de l'ordre de 1 %. Cette suppression est regrettable : ces prêts très "doux" permettaient de "responsabiliser" les milieux économiques et politiques des États partenaires. De même, on a pu, à l'époque, regretter la suppression des prêts liés au système du Sysmin et des "restitutions Stabex", qui permettaient de compenser les versements faits aux ACP en période de chute des cours par des remboursements des ACP dans les années florissantes.

L'autre objectif de la Communauté est d'assister les États ACP lourdement débiteurs, ceux qui ont dépassé les divers ratios d'endettement possibles. La Communauté s'est lancée dans une politique "d'ajustement structurel", avec plus de pragmatisme et moins de rigueur que le Fonds monétaire international : elle n'exige pas la réduction drastique des déficits, ni des coupes sombres dans la fonction publique ou les entreprises d'État... Un dialogue est établi avec le gouvernement en difficulté pour examiner le rééchelonnement de sa dette ou son allègement, et pour l'aider à engager une réflexion sur les conditions d'un retour à l'équilibre. Mais ce "dialogue doux" coûte cher : une somme de 1,15 milliards d'écus avait été prévue, dans la convention de Lomé IV, pour financer ces procédures d'ajustement.

De Lomé IV à Cotonou : vers un nouvel horizon idéologique

Pendant longtemps, la "politique au Sud" de la Communauté n'a guère manifesté de détermination ni de volontarisme dans la diplomatie des droits de l'homme. Jusqu'à Lomé IV, la vision communautaire des pays du Sud était celle, passablement démagogique, du commissaire Cheysson : la complainte sur les malheurs du prolétariat mondial s'accommodait du respect pour la Sainte Alliance des Césars du Tiers-Monde.

L'adhésion des États ACP au pluralisme politique et à l'économie de marché, à la fin des années 1980, ne doit donc rien à la "pression" de la CEE, et tout à l'onde de choc provoquée par la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc communiste. Après quoi la Communauté s'est contentée de suivre les transformations idéologiques. La coopération CEE-ACP se veut plus "humaniste". Une Fondation culturelle voit le jour ; l'accent est mis sur le souci d'équilibre entre démographie et développement ; Lomé IV introduit la préoccupation des droits de l'homme d'une manière plus globale que Lomé III, qui condamnait, de manière incantatoire, l'apartheid.

Sur le plan économique, après la vague des nationalisations qui avait découragé les

investissements étrangers et provoqué nombre de catastrophes, l'idée d'une nécessaire protection des investissements s'était faite jour dans la convention de Lomé IV, dans une perspective d'encouragement à la création de petites et moyennes entreprises dans les ACP. La préoccupation de " protection de la nature " est également de rigueur. Elle va de la lutte contre la désertification et la sécheresse au Sahel et dans la corne de l'Afrique (qui figuraient déjà dans la convention de Lomé III) à la prohibition du commerce des déchets dangereux.

La modification de l'horizon idéologique se précise à partir du rendez-vous "intermédiaire" de 1995, au cours duquel les engagements financiers de Lomé IV sont mis en œuvre. Ainsi s'apaisent les craintes nées des réticences d'une Allemagne sur laquelle pèsent les charges de la réunification. Cinq ans plus tard, dans la convention signée le 23 juin 2000 à Cotonou, la nouvelle dimension politique de l'ensemble Europe-ACP apparaît encore plus clairement.

On relève la part prise par les organisations non-gouvernementales du Sud, à l'initiative des ONG du Pacifique-sud - et ce n'est pas un hasard car les structures non-gouvernementales, dans cette région du monde, rivalisent avec les fragiles micro-États insulaires. Le lieu de signature de la nouvelle convention est également symbolique : Cotonou, capitale d'un Bénin qui a joué les pionniers de la démocratisation en Afrique, et non Lomé, capitale d'un Togo suspect au regard de la Commission de Bruxelles. L'accent mis sur le renforcement de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques, voire une conception ambitieuse du développement, impliquant la réduction des inégalités, la décentralisation des structures étatiques, une part plus grande faite aux femmes et aux acteurs associatifs...

Enfin, la conditionnalité de l'aide autour d'un " contrat de démocratie " est clairement établie : les " Quinze " européens peuvent immédiatement réagir aux violations de l'État de droit, comme ils le font, dès le printemps 2001, à rencontre de Haïti. Un "dialogue politique élargi" prend forme au sein des institutions du partenariat Union européenne-ACP, avec un conseil des ministres, un comité des ambassadeurs, une assemblée paritaire. Et aussi avec, sur le fond, l'incontournable question philosophique : la démocratie pluraliste est-elle exportable ? Peut-elle être imposée de l'extérieur ?

Dans le même temps, le système des préférences commerciales unilatérales est menacé : le montant des ressources affectées par les États européens à l'aide au développement reste imposant (25,2 milliards d'euros pour les années 2000-2007), mais le traitement préférentiel accordé aux ACP s'accorde mal avec l'action de l'Organisation mondiale du commerce, qui tend à interdire toute discrimination entre États en développement. Les pays ACP sont conscients de l'inéluctabilité d'une libération mondiale des échanges, mais ils tentent d'obtenir des délais. Le pari des partenaires est que le système actuel pourra survivre jusqu'en 2008. Au-delà, l'Union européenne incite les États ACP à pousser les feux de l'intégration régionale, afin d'aménager des accords de partenariat " régionalisés ".

On a donc assisté, en un quart de siècle, à un retournement total des données économiques et politiques : à l'époque où la CEE était sourde aux problèmes de la démocratie et des droits de l'homme au " Sud ", la relation Europe ACP était essentiellement économique et commerciale.

Aujourd'hui, et pour l'avenir prévisible, l'impératif politique est au premier plan et se renforce, alors que le partenariat économique est menacé par législation internationale en gestation sous l'égide de l' O M C.

Charles ZORGBIBE

Professeur, Président du Comité éditorial de Géopolitique Africaine

www.geopolitis.net