

L'ACCORD DE COTONOU ET L'OUVERTURE ÉCONOMIQUE : UN PARTENARIAT MODÈLE ENTRE L'UE ET LES PAYS ACP ?

**Kinvi LOGOSSAH*, Jean-Michel SALMON* et
Henri-Bernard SOLIGNAC LECOMTE*****

***Résumé** - L'Accord de Cotonou, signé en juin 2000, succède à la Convention de Lomé, dont le bilan est au mieux mitigé ; en particulier les pays ACP sont pour la plupart de plus en plus marginalisés dans l'économie mondiale et leur spécialisation productive reste très défavorable (dans des produits primaires à faible valeur ajoutée et dont la demande est peu dynamique). Le bénéfice attendu de cet accord, à court, moyen et long terme, est très incertain. En particulier il retire aux pays signataires toute liberté en matière de politiques commerciale et industrielle. L'existence de nombreuses imperfections de marché pourrait se traduire par une domination dès lors irréversible des pays non-industrialisés par les pays industriellement avancés, en piégeant les premiers dans une spécialisation involutive.*

***Mots-clés** - COMMERCE INTERNATIONAL, DÉVELOPPEMENT, COOPÉRATION ACP-UE, DIVISION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, PMA, INTÉGRATION RÉGIONALE, NÉGOCIATIONS COMMERCIALES, ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE.*

***Classification du JEL** : F13, O19, O55.*

* CEREGMIA, Université des Antilles et de la Guyane, Faculté de Droit et d'Économie de la Martinique, BP 7209, 97275 Schoelcher Cedex.

*** Centre de Développement de l'OCDE, 94 rue Chardon Lagache, 75016 Paris.

INTRODUCTION

La convention de Lomé IV-bis, qui liait dans une relation commerciale et financière originale l'Union européenne aux 71 pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) a expiré le 29 février 2000. Une large réflexion fut entamée dès le milieu des années 90 pour en redéfinir le contenu, afin à la fois de rendre le dispositif commercial conforme aux règles de l'OMC mais aussi d'en redresser l'efficacité du point de vue des performances de développement des pays ACP. En effet l'octroi d'un accès privilégié non réciproque au marché européen¹, durant les Conventions successives (de Lomé I en 1975 à IV-bis), n'a pas empêché la marginalisation croissante des économies de ces pays, ce qui remit progressivement en cause la nature du volet commercial de la convention, tandis que l'aide financière, depuis Lomé IV, avait fait sienne le principe des conditionnalités dans l'ajustement, et que les dispositifs de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles (Stabex) et miniers (Sysmin) étaient très critiqués. Parallèlement, l'illégitimité juridique de Lomé vis-à-vis des règles du GATT dans le cadre de l'OMC fit l'objet de dénonciations croissantes, ce qui amena la Commission européenne à devoir en ajuster très nettement le contenu.

C'est ainsi que de nouveaux accords de commerce et de coopération entre les ACP et l'UE, plus compatibles avec les dispositions de l'OMC, devront entrer en vigueur au plus tard le premier janvier 2008 après une période transitoire allant du premier mars 2000 au 31 décembre 2007, période durant laquelle le dispositif commercial de Lomé IV-bis devra être maintenu pour l'essentiel. Les conséquences de cette nouvelle approche, s'agissant du développement à long terme des ACP, constituent le thème de réflexion de cet article, qui privilégiera en particulier l'analyse des futurs accords commerciaux qui restent très controversés.

Les réflexions sont développées en deux étapes. La première section rappelle l'évolution des accords de Lomé, à travers le bilan de l'impact, la question de la conformité avec les règles de l'OMC, les options pour l'après Lomé, le contenu des négociations ACP-UE et de l'Accord de Partenariat (AP) qui a été signé le 23 juin 2000 à Cotonou. Ensuite, la deuxième section propose une analyse prospective et stratégique des conséquences pour les pays ACP de la signature d'accords de libre échange (ALE) avec l'UE : les avantages, puis les difficultés à court et moyen terme, et enfin les limites de long terme sont successivement développés. Une synthèse coûts-avantages est alors dégagée.

1. LES ACCORDS DE LOMÉ (1975-2000) : IMPACT ET RENOUVEAU

¹ La quasi-totalité des exportations ACP sont exonérées de droits de douane, à l'exception des produits agricoles "sensibles" couverts par la PAC ; quatre protocoles spéciaux annexés à la convention accordent le libre-accès à des quantités limitées (quotas) d'exportations en provenance de fournisseurs ACP sélectionnés de banane, sucre, rhum et viande bovine. Enfin les pays ACP bénéficient de dérogations à l'Accord Multi-Fibres, sous réserve de strictes règles d'origine.

Les 71 pays ACP concernés par Lomé comprenaient 39 PMA (majoritairement africains, tableau n° 1) et 32 non PMA (partagés principalement entre l'Afrique et la Caraïbe). L'impact des Conventions de Lomé successives (Lomé I à IV-bis, de 1975 à 2000) fut longtemps négligé et demeure incertain (Bossuyt et Eard, 1998 ; Hewitt, 1998) : le bilan, dressé à grands traits, est au mieux mitigé (Hugon, 1999).

Tableau n° 1 : Pays ACP par niveau de développement

Pays Moins Avancés (PMA)			
Afrique (34)		Caraïbe (1)	Pacifique (5)
Angola	Liberia	Haïti	Kiribati
Bénin	Madagascar		Iles Salomon
Burkina Faso	Malawi		Tuvalu
Burundi	Mali		Vanuatu
Cap Vert	Mauritanie		Samoa Occidental
Rep. Centrafricaine	Mozambique		
Tchad	Niger		
Comores	Rwanda		
RD du Congo	Sao Tome et Principe		
Djibouti	Sierra Leone		
Guinée Equatoriale	Somalie		
Erythrée	Soudan		
Ethiopie	Tanzanie		
Gambie	Togo		
Guinée	Ouganda		
Guinée Bissau	Zambie		
Lesotho			

Non PMA		
Afrique (15)	Caraïbe (14)	Pacifique (3)
Botswana	Antigua et Barbuda	Fidji
Cameroun	Bahamas	Papouasie-N ^{de} Guinée
Congo-Brazzaville	Barbade	Tonga
Côte d'Ivoire	Belize	
Gabon	Dominique	
Ghana	Rép. Dominicaine	
Kenya	Grenade	
Maurice	Guyana	
Namibie	Jamaïque	
Nigeria	St Christ. et Nevis	
Sénégal**	St Lucie	
Seychelles	St Vincent et Gr.	
Afrique du Sud*	Surinam	
Swaziland	Trinidad et Tobago	
Zimbabwe		

La classification en PMA est conforme à celle fournie par la CE dans le *Courrier ACP-UE* (2000). * L'Afrique du Sud a un statut particulier : elle a rejoint le groupe ACP en ratifiant Lomé IV en avril 1998, mais ne bénéficiait pas des préférences commerciales ; considérée comme un pays développé par l'OMC, elle a signé séparément avec l'UE un ALE en 1999. ** Le Sénégal, admis en 2001 dans la catégorie des PMA, était encore considéré comme non PMA à la signature de l'Accord de Cotonou. Source : Solignac Lecomte, 2000.

Au sein de l'UE, la part de marché des ACP s'est réduite de 6,7 % en 1976 à

3 % en 1998 (Commission européenne, 2000), même si l'UE représente le principal partenaire commercial des pays ACP et plus particulièrement des pays africains, concentrant respectivement 41 % et 46 % de leurs exportations². En Afrique subsaharienne, la transformation structurelle de l'économie n'a pas eu lieu : Lall et Wangwe (1998) par exemple rappellent que la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier a connu une croissance très faible et déclinante à long terme, de +3 % par an en termes réels dans les années 80 à +2 % sur la période 1989-94. Ainsi peu d'activités industrielles ont connu un processus de maturation les conduisant à une pleine compétitivité au niveau international, notamment en ce qui concerne les activités industrielles intensives en travail. Les liens interindustriels générés par les industries locales demeurent superficiels, en dehors des activités de transformation des produits primaires. La part des produits primaires dans les exportations de cette région reste ainsi proche de 90 %, la part du PIB régional dans le PIB mondial est tombée à 1 % (alors que la région compte pour 10 % de la population mondiale), celles dans les investissements directs internationaux (IDI) à environ 2 % ; enfin l'aide financière, conçue pour être transitoire mais devenue indispensable au financement des économies, représente en général plus de 10 % du PIB des pays africains (Hugon, 1999), qui vivent donc véritablement sous perfusion financière externe.

Si la Convention de Lomé est parfois jugée responsable de la non-diversification des économies concernées (Brüne, 1998)³, il est plus sûr de considérer que l'offre subit de lourdes contraintes à la fois microéconomiques (accès au crédit, coût unitaire du travail, coûts des facteurs⁴...) et macroéconomiques (surévaluation du change, instabilité de la croissance...) qui l'ont empêché de répondre aux incitations mises en place. Ainsi les pays ACP présentent une vulnérabilité intrinsèque⁵ générant ou s'accompagnant de fortes instabilités macroéconomiques⁶. En conséquence le niveau de risque et d'incertitude est très élevé et les investissements sont insuffisants et dans l'ensemble peu rentables (Collier et al., 1997). Cette situation est aggravée par la mauvaise gouvernance et le détournement des ressources publiques à des fins privées par les gouvernements et leur clientèle (Collier et Gunning, 1999a), dont les manifestations majeures sont les renversements de politique et les guerres civiles

² Contre respectivement 19 % et 15 % pour le marché américain (moyennes fournies par EUROSTAT-ODI sur la période 1990-92, reprises par Bocquet, 1998, p. 82).

³ Elle aurait favorisé, "*par une sorte de clientélisme collectif, une mentalité de la main tendue dans les milieux dirigeants des pays ACP*" (Brüne, *ibid.*, p. 111).

⁴ Le caractère restrictif des règles d'origine est à cet égard contesté : les barrières à l'approvisionnement en dehors des pays signataires de la Convention portent préjudice aux coûts des inputs et à la compétitivité des produits ACP ; l'UE les utiliserait comme un moyen de protéger ses propres producteurs (voir Hewitt, 1998, p. 155).

⁵ Liée aux handicaps initiaux (niveau d'éducation, petite taille des pays, croissance démographique, particulièrement urbaine, forte).

⁶ A l'issue de chocs climatiques dont l'impact sur les économies agricoles très ouvertes est énorme ou de chocs politiques, etc.

(Collier, 1998).

Il faut cependant ajouter que sur le marché européen, la marge préférentielle des pays ACP par rapport au reste du monde s'est progressivement réduite à la suite des cycles de négociations du GATT⁷, et reste souvent insuffisante pour compenser les surcoûts des produits ACP (fret inclus). En revanche, les protocoles ont joué un rôle majeur pour plusieurs pays (notamment le sucre à Maurice et Fidji⁸ ou les bananes pour les petites Antilles).

La dénonciation des préférences commerciales octroyées aux ACP se fit de plus en plus pressante durant la décennie 90 ; le reproche principal est qu'elles lésent les PED non ACP, qui bien qu'ayant un niveau de développement inférieur ou égal, bénéficient d'un régime commercial moins favorable que celui de Lomé. Le Bangladesh est ainsi moins bien traité que les Bahamas, alors que niveau de PIB/habitant était en 1995 de 240 US\$ contre 12 000 US\$ pour les Bahamas (méthode atlas ; source : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1997)... Du point de vue des règles du GATT, ceci est contraire au principe de la nation la plus favorisée (NPF) dont on ne peut en général déroger (à la suite des efforts de négociation faits en ce sens au sein de la CNUCED notamment) que par le biais de mesures non discriminatoires inscrites dans le système des préférences généralisées (SPG). L'UE avait donc déjà dû obtenir une dérogation spéciale auprès de l'OMC pour maintenir le volet commercial de Lomé IV-bis. Au-delà de la date butoir de février 2000, et puisque l'option d'une dérogation n'est pas envisageable à long terme d'après la Commission européenne, la Convention de Lomé ne pouvait que se transformer ou bien en élargissant les préférences commerciales non réciproques à tous les PED de niveau de développement inférieur ou égal à celui des pays ACP (soit tous les PED, y compris l'Inde, le Brésil, la Chine puisque les ACP incluent des îles à haut revenu...) ou bien en transformant le volet commercial en un ou plusieurs ALE (réciproques) sur la base de l'article XXIV du GATT, qui autorise ces accords comme participant au processus de libéralisation des échanges mondiaux sous la double condition de couvrir la quasi-totalité des échanges et de la mise en place dans un délai raisonnable (dix à douze ans).

⁷ Les droits de douane NPF moyens sont tombés à 3,6 % à la suite des accords de Marrakech ; le SPG de l'UE accordant des abattements supplémentaires de 20 % pour les produits sensibles, 40 % pour les produits semi-sensibles et 100 % pour les autres produits. En conséquence, la marge préférentielle des ACP va de 3 % pour les produits de base (café, cacao) dans lesquels les ACP demeurent spécialisés à plus de 10 voire 15 % pour certains produits transformés, mais peu exportés par les ACP (Bocquet, 1998, p. 24). A la fin des années 80, 7 % seulement des exportations ACP jouissaient d'une marge préférentielle significative (supérieure à 5 %) par rapport aux autres PED.

⁸ Le sucre à Fidji occupe 25 % des actifs, représente 40 % des exportations ; le transfert annuel par habitant généré par le protocole sucre est estimé à 37 ECU (pour une contribution globale d'un peu moins de 4 % du PIB) durant les années 80, à comparer au flux reçus du FED, soit 12 ECU (voir Prasad et Akram-Lodhi A.H., 1998).

Devant le bilan mitigé et les pressions croissantes de mise en conformité aux règles internationales, la Commission européenne (CE) a jugé utile de publier un *Livre Vert* (CE, 1996) dont l'objectif était de "*revitaliser les relations ACP-UE, d'ouvrir de nouveaux horizons et d'accroître les chances de succès*". Servant de base aux multiples consultations, ce document mit en perspective quatre scénarii possibles pour l'après Lomé (Solignac Lecomte, 1998).

La première option renvoyait au statu quo : il s'agissait de continuer Lomé par l'extension de la dérogation obtenue auprès de l'OMC. La deuxième option revenait à fusionner Lomé et le SPG, et impliquait de facto la disparition du volet commercial dans les relations futures ACP-UE, puisque l'ensemble des PED (ACP et non ACP) auraient bénéficié des mêmes préférences non-réciproques. L'option 3 proposait une réciprocité commerciale globale et indifférenciée à travers un ALE signé entre l'UE et l'ensemble des pays ACP. Enfin l'option 4 prévoyait une réciprocité différenciée sur la double base des niveaux de développement (PMA, non PMA) et de l'appartenance régionale : l'idée de réciprocité commerciale était donc maintenue, mais les PMA du groupe ACP pourraient bénéficier d'une discrimination positive.

Les négociations pour l'établissement d'une nouvelle convention ont formellement débuté en septembre 1998. Sur le volet commercial, elles furent si difficiles qu'avant la fin 1999, les deux parties ne pouvaient s'accorder même sur le contenu très général du futur accord. Pour le Conseil de l'UE, le nouvel accord devait maintenir les préférences au bénéfice spécifique des ACP tout en étant compatibles avec l'OMC, ce qui écartait au niveau agrégé respectivement les options 2 et 1 ; tout accord devait également être sensible à l'intérêt des pays ACP les plus pauvres, ce qui interdisait l'option 3. Le mandat de négociation de la CE reposa ainsi principalement sur l'option 4, et sur trois principes :

- la mise en place d'accords de libre-échange (ALE), à l'instar des accords déjà signés avec les pays du Maghreb ou l'Afrique du Sud, et ceux en cours de négociation avec le Mercosur, le Mexique, l'Europe de l'Est ;
- la signature d'accords entre l'UE et des groupes régionaux de préférence, prolongeant l'axe de l'intégration régionale déjà largement soutenue par l'UE dans Lomé IV ; il est ainsi question d'APE(R) (accords de partenariat économiques, auquel la CE souhaitait rajouter la mention "régionaux", mais elle n'a pas été suivie par les ACP : le texte de l'accord mentionne des APE et non des APER).
- un traitement différencié pour les PMA parmi les pays ACP : ils pourraient choisir de conserver des préférences non-réciproques avec l'UE, considérées comme justifiées du fait de leur plus grand retard de développement. Pour être compatibles avec le principe de non-discrimination, ces avantages doivent être

octroyés aux PMA non ACP⁹.

Conscients des difficultés juridiques et politiques à maintenir la non-réciprocité, les pays ACP reconnurent finalement les APE comme une option possible.

Le nouvel accord de partenariat a conclu les négociations le 3 février 2000 et a ensuite été signé par les parties le 23 juin 2000 à Cotonou¹⁰, la ratification devant être obtenue dans une période de deux ans. L'approche est fondamentalement nouvelle, intégrant quatre dimensions principales : le renforcement de la coopération politique et institutionnelle¹¹, l'ouverture à la société civile¹², le nouvel accord commercial (analysé en détail ci-après) et la rationalisation de la gestion de l'aide¹³. Durant la période transitoire, la nouvelle convention pourra s'appuyer sur une enveloppe de 15,2 milliards d'Euros (ressources BEI incluses)¹⁴. Il s'agit donc d'un accord très ambitieux dont la mise en œuvre sera pour le moins délicate.

Du point de vue économique et commercial (titre II de l'Accord de Partenariat), l'objectif explicite est de permettre aux pays ACP de participer pleinement à terme au commerce international (article 34§2), pour finalement s'intégrer avec succès à l'économie mondiale (article 34§1) ; pour cette dernière fin, les parties reconnaissent le rôle important des technologies de l'information et de la communication de même que la participation active à la société de l'information ; aussi conviennent-elles de coopérer en la matière (article 43).

La coopération ACP-UE devra être appliquée en toute conformité avec les règles de l'OMC et "tenir compte des intérêts mutuels des parties et de leurs niveaux respectifs de développement" (article 34§4). L'accord devra respecter

⁹ L'UE a déjà élargi en 1998, dans le cadre de son SPG, les dispositions commerciales de Lomé, à l'exception des protocoles produits, à l'ensemble des PMA.

¹⁰ Si Lomé (Togo) n'a pu être choisi pour la cérémonie de signature, c'est que l'UE a certainement compris que "si un nouveau partenariat comprenant une dimension politique devait signifier quelque chose, il devrait être impossible que les ACP et l'UE se rassemblent dans la capitale de la pseudo-démocratie du dictateur Eyadema où des émeutes furent brutalement réprimées par l'armée en 1990-91" (Whiteman, 1998, p. 35, notre traduction). Dans un premier temps l'accord aurait dû être signé à Suva (Fidji), mais le coup d'État de mai 2000 disqualifia cette candidature ; l'UE et les ACP durent sélectionner dans l'urgence un autre pays, ce qui fut fait avec le Bénin.

¹¹ L'objectif est une meilleure gouvernance – définie comme la gestion transparente et responsable des ressources publiques en vue de l'objectif d'un développement soutenable et équitable – parallèlement à une plus grande démocratisation des pays concernés.

¹² La consultation et la participation des acteurs non-gouvernementaux (y compris le secteur privé) est souhaitée.

¹³ L'allocation des fonds devrait être basée sur une évaluation régulière des performances et besoins de chaque pays, avec une possibilité d'ajustement régulier des ressources octroyées en fonction des résultats obtenus. Le Stabex et le Sysmin ont été convertis en aide d'ajustement structurel dans le cadre des Programmes Indicatifs Nationaux.

¹⁴ Cette enveloppe stabilise les moyens augmentés lors de Lomé IV-bis, le 8^e FED, qui s'élevait à 14,6 milliards (BEI inclus), mais il faut lui rajouter un reliquat de 9,9 milliards d'Euros des FED antérieurs qui n'ont pas été engagés.

quelques principes : la coopération devra viser une plus grande compétitivité des économies ACP, être basée sur les initiatives d'intégration régionale dans ces pays (article 35§2), mais elle maintiendra un traitement de faveur pour les PMA et tiendra compte de la vulnérabilité des pays de petite taille, enclavés ou insulaires (article 35§3).

Une période transitoire du 1^{er} mars 2000 au 31 décembre 2007 est prévue durant laquelle la non-réciprocité devrait être maintenue, à la suite d'une nouvelle demande de dérogation à la clause NPF adressée à l'OMC par la CE. De nouveaux accords de commerce – des ALE – devront entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2008 ; leurs négociations formelles débutant en septembre 2002. Ces ALE eux-mêmes devront réduire progressivement les barrières aux importations de produits européens dans les ACP à partir de 2008, et durant une période suffisamment longue (soit 10 ou 12 ans selon les pratiques du GATT) ; les nouveaux régimes commerciaux devront donc rentrer en vigueur au plus tôt en 2018 ou 2020. Les régions ACP envisagées ne sont pas officiellement nommées, mais des identifications officieuses sont recherchées voire établies, tandis que certains principes président à leur identification (cf. infra et annexe 1).

Le traitement de faveur dont bénéficient les PMA pourrait bien réduire leur incitation à signer un ALE. En effet ils pourront conserver le principe de non-réciprocité, dans la mesure où la CE s'est engagée à libéraliser l'accès au marché européen pour "essentiellement tous les produits" exportés par les PMA d'ici 2005 (article 37§9). Depuis la signature de Cotonou, l'idée s'est d'ailleurs précisée avec la mesure "TSA" ou "tout sauf les armes" décidée par l'UE le 26 février 2000, qui accorde le libre accès au marché communautaire en franchise de droits et de contingents à tous les produits originaires des PMA, à l'exception des trois produits sensibles que sont le riz, le sucre et les bananes, dont la libéralisation doit être progressive d'ici 2006 (bananes), 2008 (riz) et 2009 (sucre) (Vahl, 2001). L'accès au marché communautaire des produits originaires des PMA ne sera donc pas conditionné par la signature d'un ALE, contrairement à ceux des pays ACP-non PMA. Parmi ces derniers, ceux qui refuseraient de signer un ALE seront probablement transférés dans le SPG de l'UE, avec des préférences non-réciproques moins généreuses que celles octroyées par Lomé. Toutefois la CE s'est engagée à examiner en 2004 les alternatives possibles pour ces pays afin de leur fournir un "nouveau contexte institutionnel équivalent à leur avantages présents et en conformité avec les règles de l'OMC" (article 37§6), ce qui renvoie au problème initial de la légitimité juridique de Lomé¹⁵. L'unité des pays ACP est donc largement remise en cause, puisque des accords commerciaux séparés devraient être signés avec différents sous-groupes de pays ACP. Pour la Commission européenne cependant, les pays qui refuseraient de signer un ALE feraient fausse route en se marginalisant un peu plus, tandis que la plupart d'entre eux, en particulier les PMA, dépendent très fortement de l'épargne extérieure (y compris

¹⁵ Un tel régime est impossible aujourd'hui, on l'a dit plus haut, sauf à étendre à tous les PED les avantages octroyés sur la base du SPG ou à infirmer les principes de l'OMC.

des IDE, voir la section 2).

Par ailleurs, l'avenir des protocoles, dont l'importance est simplement réaffirmée dans l'accord de partenariat, apparaît bien incertain. Le protocole rhum est d'ailleurs déjà supprimé. Pour la banane, un consensus a été enfin trouvé entre les parties au conflit qui durait depuis la première condamnation de l'UE par l'OMC en septembre 1997 ; l'accord porte sur la période allant jusqu'en 2006, année à partir de laquelle les importations devraient être régies par un simple système tarifaire (avec exonération des droits pour les PMA). Les protocoles sucre et riz sont menacés par l'impact de l'initiative TSA sur l'offre de ces produits en provenance des PMA. Plus généralement aujourd'hui l'ouverture européenne aux produits agricoles dits sensibles renvoie à une réforme de la PAC, ainsi qu'à l'évolution du SPG (y compris l'initiative TSA), plutôt qu'à la signature des APE. Enfin, les services ne sont pas inclus dans l'accord¹⁶.

Il semble donc que la relation spécifique entre l'UE et les pays ACP pourra finalement se poursuivre au travers d'une nouvelle convention, fruit de concessions réciproques ; ceci peut être vu comme un résultat remarquable, compte tenu des difficultés rencontrées durant les négociations et les controverses sur la désirabilité et la faisabilité d'une nouvelle convention.

2. UN ESSAI D'ANALYSE PROSPECTIVE ET STRATÉGIQUE DU NOUVEL ACCORD : DIFFICULTÉS, AVANTAGES ET LIMITES DES ALE

Les conséquences des ALE, au regard de l'analyse économique, sont généralement envisagées à au moins trois niveaux (Hugon, 1999) :

- l'analyse classique en termes de bien-être (création ou détournement de trafic dans les modèles d'équilibre partiel ou général) ;
- l'analyse néo-institutionnelle en termes de crédibilité et verrouillage des politiques (qui renvoie au thème de l'incohérence temporelle cher aux nouveaux classiques) mais aussi en termes de coûts de transaction et d'information (capacités institutionnelles et difficultés de gestion d'accords complexes) ;
- enfin, dans le cas des PED, l'analyse hétérodoxe de la stratégie d'industrialisation, qui s'appuie sur l'existence d'imperfections de marché telles que les rendements croissants, les coûts d'apprentissage, les barrières à l'entrée sur les marchés (concepts évoqués par la théorie traditionnelle du développement et repris par les nouveaux keynésiens).

Nous comparerons essentiellement les arguments issus des deux dernières

¹⁶ Les parties réaffirment simplement leur engagement vis-à-vis du GATS et soulignent le besoin d'un traitement spécial et différentiel pour les fournisseurs de services ACP (article 41 §2), mais elles s'engagent à promouvoir la libéralisation du transport maritime (article 42 §2).

approches, les principaux effets classiques des ALE (première approche) ayant été estimés dans les études dites d'impact des APE, rendues publiques fin 1998 (Mc Queen, 1999, et Maerten, 1999, voir annexe 1).

2.1. Les avantages des ALE

La mise en œuvre d'un ALE entre une région ACP et l'UE permettra le maintien des préférences actuelles, voire leur accroissement¹⁷ pour les pays signataires, même si le bénéfice tiré des protocoles est plus incertain à moyen terme (supra).

Le renforcement de l'intégration régionale intra-ACP, que le nouvel Accord devrait appuyer selon ses concepteurs, permet d'élargir les marchés locaux et de desserrer la contrainte d'économies d'échelle ; ceci va souvent de pair avec une harmonisation des politiques économiques et du cadre institutionnel. Tous ces phénomènes pourraient accroître l'attractivité des pays pour les investisseurs internationaux et stimuler la croissance.

Plus fondamentalement, la crédibilité des réformes est censée fournir un argument majeur de la signature d'ALE et plus encore de l'Accord de partenariat : compte tenu des problèmes de mauvaise gouvernance et de "non-appropriation" des PAS dans un grand nombre de pays ACP, la réputation des Etats est désastreuse et présente des effets d'hystérèse en termes de crainte des investisseurs. Dans ce contexte, le "verrouillage" ou l'ancrage des réformes par des accords externes pourrait fournir la meilleure (moins mauvaise) solution en termes de garantie de durabilité et de solidité des nouvelles politiques économiques (Collier, 1998). En effet, si les gouvernements peuvent démanteler toute "agence de restriction" intérieure, ce n'est plus le cas avec les agences externes (l'ALE ici) ; le non respect des engagements, ou le fait de quitter l'agence, est sujet aux sanctions infligées par les autres membres (l'UE ici).

Tout aussi importantes, la mise sur pied et l'observation de règles et politiques de concurrence (article 45) devrait améliorer l'efficacité productive, favoriser la conquête des marchés et stimuler la croissance ; tandis que l'ouverture et l'intégration accrue à l'économie mondiale sont censées, selon l'approche classique, favoriser à long terme l'accélération des taux de croissance et la hausse substantielle des niveaux de vie. Mais la création de trafic vers l'UE dépendra fondamentalement de la possibilité de mieux gérer les obstacles que rencontre l'offre dans les pays ACP (évoqués plus haut, au bilan de Lomé), et très certainement des politiques de coopération et de développement industriels mises

¹⁷ En les élargissant à de nouveaux produits, ce qui est loin d'être garanti... tandis que l'érosion des marges préférentielles devrait, elle, se poursuivre par la signature de futurs ALE entre l'UE et des pays tiers, comme le celui négocié avec le Mexique, qui devait prendre effet le 1^{er} juillet 2000 et prévoir l'entrée des produits industriels mexicains sur le marché européen en franchise des droits de douane pour 2003 (la réciprocité étant prévue pour 2007).

en œuvre. La recours à une coopération technique décentralisée dans le cadre d'un marché régional ouvert par l'ALE (conforme à *l'approche de Washington*) s'oppose ici à la préférence d'une politique plus interventionniste dans un processus de libéralisation commerciale sélective (selon *l'approche de Tokyo*, cf. infra, les limites à long terme).

2.2. Les difficultés à court et moyen terme

L'analyse classique met en avant le risque de détournement d'échange (substitution d'importations de produits européens aux produits en provenance de pays tiers, moins chers ou mieux adaptés). Les études d'impact en ont proposé une évaluation, le coût est non-négligeable pour certains pays. Le constat est le même en termes de recettes budgétaires, les droits de douane sur les importations en provenance de l'UE ou de pays de la région constituant souvent une part importante des recettes. L'UE envisage d'ailleurs d'accroître l'aide financière aux pays signataires d'un ALE pour compenser ces coûts liés à l'ouverture commerciale. Cependant aucun engagement n'est précisé à cet égard, de même que les capacités d'absorption de l'aide des pays concernés ne seront pas toujours adéquates. Le nouveau principe de rationalisation de la gestion de l'aide devra toujours affronter les conséquences de la fongibilité des financements et des abus qu'elle occasionne.

Jusqu'ici nous avons raisonné sur la base de l'hypothèse d'une avancée significative du processus d'intégration régionale intra-ACP. Mais celui-ci soulève plusieurs difficultés. Tout d'abord, l'intégration régionale ne se décrète pas par les gouvernements, encore moins de l'étranger : l'expérience européenne elle-même indique clairement qu'il s'agit d'un processus à maturation longue.

Parmi les régions ACP (voir annexe 1), la CARICOM est souvent citée comme l'expérience la plus avancée en matière d'intégration régionale ; cependant une analyse attentive de ses réalisations effectives montre bien que ses règles ont souvent été bafouées par les Etats membres (Célimène et Watson, 1991). Le processus d'intégration a été relancé durant les années 90, avec notamment des avancées en matière de tarif extérieur commun et la mise en œuvre d'un marché commun (libéralisation des mouvements de facteurs, harmonisation du cadre institutionnel), prévue pour janvier 2002. Il est encore trop tôt pour que l'on puisse évaluer sérieusement l'impact de cette relance encore largement inachevée, mais les progrès du commerce intra-régional sont limités. Les expériences africaines d'intégration commerciale présentent aussi de nombreuses limites : elles sont en cours de formation ou sans existence réelle et les flux de commerce intra-régional demeurent faibles, ce qui est conforme aux prédictions des modèles théoriques, au point où certains experts affirment que ces schémas d'intégration sont "vides de sens" (Collier et Gunning, 1999b, d'après la terminologie de de Melo et al.,

1993)¹⁸. Or, pour s'engager dans un accord de partenariat avec l'UE, il serait préférable que les pays ACP aient d'abord formé entre eux des unions douanières effectives.

Un problème de cohérence se pose à ce niveau : toutes les régions intra-ACP concernées par un ALE comprennent à la fois des PMA et des non PMA. Or les PMA peuvent refuser l'ALE avec l'UE, tout en voulant rester membre du groupement régional : une union douanière intégrant *tous* les membres du groupe est alors inenvisageable, car le tarif extérieur diffèrera vis-à-vis des produits européens (aucun TEC n'est possible). L'union douanière ne concernera qu'un groupe limité de pays tandis que les autres pourront, sous certaines réserves techniques (douanes et règle d'origine des produits), rester en situation de libre échange avec l'union douanière à laquelle ils ne participent donc pas. Comme on le voit bien, ce contexte devient très complexe à gérer et nuit à la cohérence de l'intégration régionale intra-ACP. L'exemple de la CARICOM, qui a prévu un régime dérogatoire au libre échange régional pour les pays membres "les moins développés" (Célimène et Watson, 1991) le montre bien : ce dispositif a constitué un frein supplémentaire à l'intégration commerciale et finalement nuit à la lisibilité de l'accord. L'idée de soutenir spécifiquement des pays ou régions en retard de développement au sein d'un groupement régional n'est pourtant pas mauvaise en soi, pour lutter contre les effets d'agglomération : l'exemple de l'UE montre pourtant qu'il est certainement préférable à cette fin de prévoir un fonds structurel d'aide aux régions en retard (comme dans le cas du FEDER), plutôt que d'autoriser ou de conserver des barrières aux échanges intra-régionaux (nous parlons ici de groupement réunissant des pays de niveau technologique comparable, et non d'ALE Nord-Sud, bien sûr, voir ci-après les limites à long terme).

Les ALE risquent dans ces conditions d'être signés sur une base bilatérale par les pays volontaires (excluant les PMA et les non PMA sceptiques) : en effet "ils seront négociés par les pays ACP qui se considèrent en mesure de le faire, en prenant en compte les processus d'intégration régionale intra-ACP" (article 37 §5 du titre II de l'Accord général).

2.3. Les limites à long terme

En signant un ALE avec l'UE, un pays ACP perd la maîtrise de sa politique commerciale au point de devoir renoncer à terme à toute politique industrielle

¹⁸ Ces auteurs notent que des quatre conditions nécessaires au succès d'un ALE proposées par Srinivasan (1993) (dans le contexte de l'Asie du sud, transposé ici en Afrique), à savoir des droits de douane élevés antérieurs à l'accord, l'existence d'importants flux d'échanges intra-régionaux antérieurs à l'accord, la complémentarité des demandes agrégées des pays partenaires et enfin des dotations de facteurs différentes, seule la première est satisfaite en Afrique sub-saharienne (pas partout néanmoins : certains pays, comme Madagascar, ont déjà abaissé très fortement leurs tarifs extérieurs (le tarif le plus élevé ne dépassant pas 30 % à l'exception des accises sur le tabac et les alcools).

active au sens de la théorie du développement, ce qui est certes cohérent avec la stratégie favorable au marché préférée par les institutions de Bretton Woods (voir Salmon, 2000). En effet, les règles de l'OMC en matière d'ALE ne font pas de distinction entre les accords Nord-Nord et les accords Nord-Sud (ni Sud-Sud d'ailleurs) : aucun aménagement commercial intra-zone n'est possible au bénéfice des pays signataires de niveau de développement inférieur (ici les ACP) hormis ceux mis en œuvre dans la période transitoire de 10-12 ans. Or, compte tenu des écarts de développement et de taille des partenaires, l'ouverture commerciale envers la seule UE aurait quasiment, au moins pour les pays africains mais peut-être pas seulement, les mêmes conséquences en termes de pression concurrentielle sur les industries locales qu'une ouverture complète aux exportations mondiales. Qui plus est, contrairement à un processus unilatéral, l'ouverture dans le cadre de l'Accord imposerait un calendrier strict ainsi qu'une ouverture complète et quasiment irréversible puisque les partenaires de l'UE pourront appliquer toute sanction en cas de manquement à l'accord commercial (c'est d'ailleurs précisément l'argument du verrouillage externe des politiques). Un ALE priverait donc les pays ACP de tout degré de liberté en matière de politique commerciale, élément pourtant essentiel d'une stratégie hétérodoxe d'industrialisation (cf. infra).

Il existe très peu de publications traitant des risques de désindustrialisation – ou de non-industrialisation – des pays ACP impliqués par l'ouverture débridée (plutôt que sélective) de leurs marchés ou encore analysant les potentialités qu'y présenteraient une politique industrielle efficace. Nous définissons la politique industrielle, à la suite de Lall et Wangwe (1998), comme l'ensemble des politiques visant à promouvoir spécifiquement le développement industriel en modifiant l'allocation des ressources à laquelle le libre jeu des forces de marché aurait conduit. Ainsi définie, elle peut avoir deux formes principales : une forme fonctionnelle, quand les interventions demeurent neutres, conformes au paradigme de "développement favorable au marché" développé par la Banque mondiale dans les années 90 (Salmon, 2000), et une forme plus sélective de promotion, par divers moyens, de certaines firmes ou secteurs d'activité, bien illustrée par le cas de la Corée du Sud.

Or le processus microéconomique d'effort technologique et d'apprentissage dans les pays en développement est très coûteux, risqué et prolongé ; il relève moins de la question de l'innovation technologique dans le sens habituel du terme que de la nécessaire longue période de maîtrise croissante de technologies déjà existantes, phénomène complexe souvent édulcoré par les approches le ramenant à un simple problème d'ouverture au commerce et aux capitaux étrangers (Salmon 2000 ; Lall et Wangwe, 1998). L'analyse empirique des industrialisations réussies montre qu'une politique industrielle active est nécessaire pour gérer les imperfections de marché, désormais bien connues ; une telle politique exige à son tour des gouvernements et une administration compétents, intransigeants sur l'objectif essentiel que doit demeurer l'efficacité productive, i.e. la "bonne

gouvernance".

L'abandon des stratégies d'import-substitution au profit d'une politique orientée à l'exportation ne devrait donc pas impliquer la renonciation complète à toute protection d'industrie naissante ou à toute politique sélective d'accueil des investisseurs étrangers ou d'orientation des investissements (Lall et Wangwe, 1998, p. 79). La libéralisation doit s'accompagner par des mesures de politique industrielle d'une toute autre nature de celles qui ont été massivement appliquées dans le passé : il faudrait changer de politique industrielle active (et non l'abandonner), afin de stimuler la constitution d'un secteur exportateur compétitif au sein duquel les firmes pourraient nourrir des liens efficients et acquérir les capacités technologiques. L'expérience montre que les firmes exportatrices en Afrique sub-saharienne, comme en Asie du Sud-Est, se sont d'abord appuyées sur le marché intérieur durant la phase d'import-substitution, ou se sont appuyées sur des capacités accumulées durant cette phase (ibid).

Faudrait-il à l'inverse être convaincu qu'en Afrique sub-saharienne, dans un environnement libéralisé, au besoin bénéficiant d'interventions favorables au marché (accroissement des dépenses de santé, d'éducation, de bonne gouvernance...), les ressources (rares) se dirigeront vers les activités efficientes en réponse aux incitations du marché, conduisant ainsi à la reprise industrielle et à la croissance à long terme ? L'exemple du Ghana n'est guère encourageant à cet égard¹⁹.

Il est aujourd'hui largement admis – notamment à la suite de l'échec de l'import-substitution en Afrique face à la dynamique positive de l'Asie du Sud-Est – qu'à long terme, la recherche d'un développement rapide et équitable requiert la poursuite d'une croissance orientée vers les exportations ; en Afrique sub-saharienne, et plus généralement dans les pays ACP, la relative petite taille des économies concernées renforce le diagnostic (Oyejide, 1999). *Mais avec quelles politiques ?* Ce dernier auteur suggère que dans le contexte de l'Afrique sub-saharienne et de l'héritage de l'import-substitution, la promotion de l'industrialisation orientée à l'exportation exige le respect des trois éléments suivants : (1) la restructuration du secteur manufacturier existant, (2) l'ajustement du régime des incitations pour fournir aux exportateurs un meilleur accès aux facteurs de production (i.e. aux prix internationaux nets de droits de douane et de taxes), (3) l'utilisation de mesures appropriées pour aider les exportateurs à gérer

¹⁹ Selon Lall et Wangwe (1998), le Ghana a poursuivi d'impressionnantes réformes dans les années 80, faisant de lui le pays africain reconnu comme le plus avancé en matière de libéralisation du commerce et des investissements au milieu de la décennie 90, bénéficiant alors d'une économie relativement stable, ouverte et libérale. La réaction du secteur industriel y fut décevante, la croissance de la valeur ajoutée manufacturière suivant une courbe en U inversée : après avoir été très vive au début des réformes, elle s'est largement tassée depuis le début des années 90, faisant disparaître les espoirs de décollage. Les exportations intensives en travail, prévues par la théorie classique du développement, ont brillé par leur absence.

les imperfections (externalités) de marchés associées à la production, l'apprentissage et la conquête des marchés extérieurs.

La coordination de ces trois éléments dessine une politique industrielle relativement active, qui sera peu compatible à long terme avec le strict respect du nouvel Accord général ACP-UE et celui des règles de concurrence de l'OMC (subventions, aides à l'investissement, TRIMs et TRIPs...). En effet si 55 pays ACP sont d'ores et déjà membres de l'OMC, le nouvel Accord général ACP-UE souligne l'importance de la participation active à l'OMC des pays ACP (article 39§1), et rappelle que la CE les assistera dans cette perspective (39§4). Il prévoit également la mise en œuvre d'une politique de concurrence saine et efficace (article 45§1) ; les pays ACP devant mettre en œuvre des politiques ou des réglementations qui éliminent les distorsions de concurrence, y compris le contrôle ou l'interdiction d'entente ou de pratiques concertées entre entreprises qui auraient pour objet ou effet de réduire, d'éliminer ou de biaiser la concurrence (article 45§2)²⁰. Dans la même logique, les partenaires s'accordent à interdire les abus de position dominante sur le marché commun ou dans les territoires des pays ACP (ibid.). L'article 65 vise au respect, par les signataires de l'Accord, de la protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale (y compris les copyrights, brevets, marques commerciales et appellations d'origine). Aucune politique industrielle active en perspective : il ne sera plus possible de protéger un marché local au profit d'une industrie naissante, ni d'aider les firmes par le biais de remises fiscales, subventions, financements bonifiés, car cela représenterait une entrave à la concurrence et une infraction à l'Accord.

Si l'ALE est principalement justifié par ses défenseurs en tant qu'outil de verrouillage des politiques (cf. supra), les enjeux, en termes de politique industrielle, sont donc bien plus larges... Collier (1998, p. 75), dans sa démonstration sur la nécessité d'ancrage des politiques africaines par le recours à une agence externe, conclut en disant que c'est une priorité actuelle qui pourrait très bien disparaître dans deux décennies, si l'expérience de gouvernance change suffisamment – l'Afrique n'aurait plus mauvaise réputation. Le "verrouillage (apporté par un ALE) ne serait plus nécessaire"... mais pour autant l'ALE, lui, sera certainement signé pour une durée illimitée, pour le bonheur ou le malheur du pays signataire (à moins d'une coûteuse dénonciation).

Finalement, pour proposer un menu aux pays ACP, ou un véritable "Lomé à la carte" (Collier et al., 1997), l'UE pourrait élargir son SPG, ou le consolider à l'occasion de sa révision en 2004, de manière à le rendre attractif pour les pays préférant ne pas s'engager dans la voie des ALE. Les préférences pourraient être différenciées en fonction du niveau de développement du pays bénéficiaire (Stevens, McQueen et Kennan, 1998). Certains pays ACP plus développés

²⁰ Il est toutefois affirmé nécessaire de "prendre en compte les différents niveaux de développement et les besoins économiques de chaque pays ACP" (ibid.).

pourraient obtenir des préférences supplémentaires au titre de leur insularité, de leur vulnérabilité ou de leur niveau d'industrialisation. Hugon (1999, p. 289) affirme l'intérêt de distinguer les *pratiques* de Lomé, qui ont parfois posé problème, des *principes* de Lomé, qui doivent rester valables même dans un contexte de globalisation, compte tenu de cette grande vulnérabilité des pays ACP.

Le cas des Petites économies insulaires (PEI), dont la population est inférieure ou proche du million d'habitants, illustre typiquement ce dernier aspect. Comme le signalent les pays de la Caraïbe (annexe 1), les avantages d'un ALE pour les PEI restent bien maigres, voire inférieurs aux inconvénients. Leur spécificité, qui est défendue depuis 1974 par la CNUCED mais dont les effets restent très controversés (Logossah et Salmon, 1995)²¹, les conduit actuellement à rechercher un traitement particulier auprès des institutions économiques internationales. Un début de reconnaissance officielle semble se dessiner sur la base de la plus forte vulnérabilité des petits États en développement²², statistiquement vérifiée (Briguglio, 1995). Ils sont donc amenés, sur cette dernière base plutôt que directement sur celle de leurs caractéristiques physiques telles que l'isolement, l'éloignement ou la petite taille (Ballantyne, 1998), à espérer un traitement spécifique de la part de leurs principaux partenaires (UE, FMI et Banque mondiale, membres de l'OMC), de type un SPG plus favorable (à l'instar des PMA) ou un accès à des fonds spécifiques, même si leur niveau de revenu est plus élevé que celui d'autres PED ou ACP.

L'analyse de l'impact envisageable à long terme de la signature d'ALE n'est pas très encourageante. Pour conserver des marges préférentielles de plus en plus érodées, espérer maintenir des protocoles (dont le rôle pour certains pays est toutefois crucial), parier sur des effets dynamiques très positifs de l'"ouverture verrouillée" en termes d'ancrage, d'efforts de rationalisation et d'attrait des investisseurs, et peut-être anticiper un accès facilité aux financements communautaires, la signature d'un ALE implique la perte durable de la maîtrise

²¹ Les PEI auraient notamment un secteur industriel d'une ampleur *naturellement* limitée : sa contribution au PIB et à l'emploi reste quasiment toujours inférieure à 15 % voire 10 % du PIB, du fait des déséconomies d'échelle (Salmon, 1997) ; dès lors l'élévation de leur niveau de revenu s'appuie sur les services exportables (tourisme et finance notamment). Par ailleurs, leurs exportations de marchandises sont concentrées, du fait des possibilités *naturellement* réduites de diversification productive.

²² Définis comme ayant une population inférieure à 1,5 million d'habitants, ils sont au nombre de 44, dont 33 îles ; plusieurs conférences internationales sur les petits États ont été récemment organisées dans le cadre des Nations Unies et un rapport d'une mission conjointe Banque mondiale-Secrétariat du Commonwealth fournit ses recommandations aux bailleurs de fonds (Commonwealth Secretariat, World Bank, 2000). A noter qu'une démarche de reconnaissance formelle des petits États et de leur difficultés, appuyée par des représentants de la susdite mission, avait été engagée auprès du Comité sur le Commerce et le Développement de l'OMC, débouchant sur des requêtes spécifiques à la 3^{ème} conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (novembre 1999). Devant l'échec de cette dernière, ces requêtes (dont l'accès des exportations de ces pays sur les tous les marchés des pays développés en franchise de taxes) sont toujours d'actualité.

d'une politique commerciale et industrielle plus active (interventionniste) et le risque de piège *permanent* de mauvaise spécialisation internationale dans les produits primaires. L'alternative du SPG pour les ACP non PMA pourrait être préférable, d'autant plus que l'engagement est pris par la CE du maintien dans un tel cas des préférences actuelles (cf. supra), même si cela lui pose un problème inextricable ...

CONCLUSION

De sérieuses incertitudes demeurent concernant l'avenir du nouvel Accord ACP-UE, du point de vue de ses dispositions mêmes (l'alternative ALE ou SPG éventuellement renforcé) ou de l'application de ses dispositions : quelles sanctions seront prises par l'UE, en cas de non respect du démantèlement des barrières douanières malgré la signature d'un ALE, ou en cas d'entorse à la démocratisation ou à la bonne gouvernance ? La crédibilité de l'UE est en jeu, d'autant plus qu'il lui est reproché une certaine incohérence dans ses relations économiques extérieures, établies sur une base ad hoc : elle multiplie en effet les ALE et contredit la logique de la libéralisation du commerce international sur une base multilatérale qu'elle affirme promouvoir à l'OMC. Les approches bilatéralistes et multilatéralistes semblent s'affronter durablement au sein de l'UE, au point où il n'est pas garanti que l'UE elle-même respecte ses engagements de Cotonou²³... Enfin, et surtout, quels choix fondamentaux les ACP feront-ils pour leur politique commerciale et in fine leur stratégie de développement ?

Pour Helleiner (1999, p. 113, notre traduction), "*dans l'élaboration de leur politique commerciale et de leur politique d'investissement, les responsables africains auront besoin d'avoir plus d'information et d'assistance, basées sur une solide et concluante recherche plutôt que sur des présomptions et de l'idéologie. Ils devraient pouvoir espérer de la communauté internationale une telle recherche et assistance au lieu de l'application de règles qui pourraient se révéler contraaires aux intérêts et aux aspirations de l'Afrique*". Après tout, s'il est vrai que les États africains se sont surtout distingués par leur mauvaise gouvernance et la déliquescence de l'état de droit, il faut rappeler que ce sont de jeunes États (ils ne sont même pas cinquantenaires pour la plupart), et que nombre de gouvernements, qui pourtant ne brillaient pas par leur gouvernance, ont longtemps été mis en place ou maintenus par les puissances ex-coloniales... Leur apprentissage institutionnel sera long et coûteux, de même que seront longues la prise de conscience des populations et le changement des comportements, mais ces évolutions sont indispensables pour le développement et ne se décrètent pas, ni même peut-être ne s'accéléreront depuis l'étranger. Le rappel de l'expérience des programmes d'ajustement structurel est ici utile, l'absence d'endogénéité ou d'"*appropriation*" des politiques ou des choix stratégiques, contrepartie de la forte "*implication des*

²³ L'ancienne unité de commerce (ACP) de la DG8 (aujourd'hui DG Développement, approche bilatéraliste) a été intégrée dans la DG Commerce fin 1999 (dominée par les multilatéralistes).

donateurs", constitue certainement une variable explicative de leur échec ou de leur abandon (Collier et Gunning, 1999b, p. 96). De nouveau, les futurs ALE pourront être interprétés comme une marche forcée des ACP vers l'ouverture. Pourtant Collier et al. (1997, p. 164) affirmaient déjà qu' "*il appartient (aux pays ACP) de décider quelle est la forme d'aide extérieure la mieux adaptée à leurs ambitions, plutôt qu'à l'UE de la prédéterminer sur la base de caractéristiques structurelles supposées communes*".

La signature d'un ALE, laissée officiellement au choix des pays ACP, sera-t-elle réellement le résultat d'une réflexion endogène dans ces pays, y compris de leurs acteurs non-gouvernementaux puisque tel est le nouveau principe de l'Accord général, ou un acte peu ou prou imposé par l'UE (ou perçu comme tel), en échange de l'accès aux financements européens²⁴ ? Plus grave, et s'agissant particulièrement des pays d'Afrique sub-saharienne, les accords de Lomé et leurs prolongements (peu importe leur dénomination), tendent à accréditer l'idée que le développement ne pourra venir que de la coopération ; mieux, doit être suscité par la coopération sans laquelle rien ne sera possible. Ceci constitue un vice très grave dans un espace où la culture collectiviste a généré des avatars nocifs : les individus ont tendance en tout à se reposer sur la collectivité ; les sociétés africaines, les dirigeants, la société civile risquent à long terme de se reposer également sur la communauté internationale (l'UE) pour que celle-ci leur assure leur développement²⁵, oubliant ainsi que ce sont les peuples, les nations qui créent leur développement et que l'extérieur ne peut le faire à leur place (voir à ce sujet Rodrik, 2001). Cette dimension volontariste du développement a tendance à être gommée ou du moins masquée par l'Accord...

Ne serait-il pas souhaitable dans ces conditions de découpler l'accès aux FED des futurs accords commerciaux, afin de laisser aux pays ACP le choix plein et entier de leur politique commerciale et in fine de leur stratégie de développement ? L'UE opérerait peut-être alors pour un juste milieu entre la tentation du multilatéralisme dans ses relations avec les PED et le maintien d'une relation spécifique avec les pays ACP.

²⁴ Cette dernière hypothèse est à craindre, si l'on considère qu' "*en Afrique, souvent la fonction primaire du gouvernement était de se procurer des bénéfices personnels ou de rétribuer ses proches plutôt que de promouvoir le développement*" (O'Cléireacain, 1999, p. 70).

²⁵ C'est là le sens profond du refus du développement en Afrique ! C'est le problème de défaillance culturelle...

ANNEXE 1

Régions avec lesquelles l'UE pourrait signer des ALE et leur impact

(d'après Maerten, 1999 ; McQueen, 1999)

Il faut noter que dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, plusieurs organisations régionales ayant une vocation d'intégration économique coexistent sur des espaces géographiques qui se chevauchent : certains pays adhèrent simultanément à ces organisations. Dans l'article 7 de l'annexe 4 de l'AP, il est indiqué que dans ce cas la région de définition d'un ALE devrait correspondre à la combinaison des organisations concernées. Cependant, le choix ultime est censé relever in fine des pays ACP eux-mêmes.

Afrique sub-saharienne

- l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest Africaine) a été instituée en 1994 et a pour ambition un véritable espace économique intégré, en commençant par une union douanière. Elle comprend huit membres : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. L'impact d'un ALE pourrait consister en un substantiel détournement de trafic (substitution d'importations en provenance de l'UE aux importations de pays tiers ou de pays de la zone UEMOA), à une réduction importante des prix pour les consommateurs et de fortes pertes fiscales.

- l'UDEAC, est devenue en 1996 CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale), en vue de l'organisation d'un marché commun qui avance lentement ; elle comprend 6 pays membres : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, Tchad, déjà très intégrés dans leur commerce avec l'UE (principal fournisseur avec 70 % des importations). L'effet de détournement du commerce d'un ALE serait donc minimal, mais le choc sur les recettes budgétaires important pour quelques-uns des pays.

- la SADC (Southern African Development Community) comprend 14 pays membres : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, République Dém. Congo, Seychelles ; un accord de libre-échange a été lancé le 1^{er} septembre 2000 qui prévoit une libéralisation progressive des échanges sur 12 ans. Les situations des pays sont très diverses. Parmi ces pays, cinq (à savoir l'Afrique du Sud et les États dits "BLNS" : Botswana, Lesotho et Namibien Swaziland), appartiennent à la SACU (South African Customs Union), une union douanière créée en 1910 et dominée par l'Afrique du Sud. Les niveaux de protection entre les partenaires de la SADC sont encore, dans l'ensemble, assez élevés.

- le COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) rassemble 20

pays : Angola, Burundi, les Comores, République Dém. Congo, Djibouti, Égypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, les Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe. Une zone de libre-échange a été lancée le 31 octobre 2000 qui supprime les droits de douane pour le commerce intra-régional ; neuf pays l'ont signé. La transformation de la ZLE en une union douanière est prévue pour 2004.

- le Nigéria pourrait signer un accord séparé.

La Caraïbe

La CARICOM, pour Caribbean Community, regroupe 15 pays membres (Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Haïti, Jamaïque, Montserrat, St Christophe et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinidad et Tobago) dans une union douanière inachevée. Un accord de libre-échange a été récemment négocié entre la CARICOM et la République Dominicaine. L'UE représente une faible part dans les échanges commerciaux des pays caribéens, à l'exception des petites Antilles exportatrices de bananes dans le cadre du protocole. Les effets à court-moyen terme d'un ALE seraient limités, portant notamment sur l'emploi et la production dans le secteur industriel de la République Dominicaine, de la Jamaïque et de Trinidad et Tobago, ainsi que de la Barbade. Les pays de la Caraïbe ont exprimé leur préférence pour un accord de coopération plutôt qu'un ALE, compte tenu des faibles potentialités d'exportations industrielles de la Caraïbe vers l'UE, de la vulnérabilité de leur tissu industriel aussi tenu soit-il, des pertes fiscales anticipées et enfin de leur spécialisation internationale en services échangeables. L'ouverture aux importations européennes pourrait mettre en péril les quelques acquis de diversification sectorielle laborieusement obtenus. Par ailleurs les négociations officielles en vue de la mise en œuvre de la zone de libre-échange des Amériques commenceront en janvier 2006.

Le Pacifique

Il n'existe officiellement aucun groupe régional de pays ACP avec lequel signer un accord, mais un tel groupe pourrait se former, éventuellement à partir du South Pacific Forum, qui comprend les huit ACP (Fidji, Kiribati, Papouasie Nouvelle Guinée, Samoa, îles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu) et six autres membres dont l'Australie et le Nouvelle Zélande. Ou encore à partir du MSG (Melanesian Spearhead Group), qui regroupe la Papouasie Nouvelle Guinée, les îles Salomon, Vanuatu et Fidji et prévoit de libéraliser les relations commerciales. Ainsi le PARTA (Pacific Regional Trade Agreement) est actuellement en cours de négociation. Les importations en provenance de l'UE sont marginales (5 % du total), tandis que les exportations vers l'UE sont plus importantes (19 %), du fait du protocole sucre (Fidji) et des préférences pour le thon (Fidji et îles Salomon).

RÉFÉRENCES

- Ballantyne P., 1998, "Small Islands, Big Issues. Special Treatment for the Most Vulnerable?", *One World Europe*, Maastricht.
- Bocquet D., 1998, *Quelle efficacité économique pour Lomé ?*, Rapport au Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation Française.
- Bossuyt J et Eard S., 1998, "Comment évaluer la convention de Lomé", dans Gabas (éd.), *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'Union Européenne après l'an 2000*, GEMDEV, Karthala.
- Briguglio L., 1995, "Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities", *World Development*, Vol. 23, n° 9.
- Brüne S., 1999, "L'Allemagne et l'avenir des relations UE-ACP", dans Gabas (éd.), *L'union Européenne et les pays ACP. Un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Karthala..
- Célimène F. et Watson P., 1991, *Économie Politique Caraïbienne*, Economica.
- Collier P., 1998, "The Role of The State in Economic Development: Cross-Regional Experiences", *Journal of African Studies*, Vol. 7, Supplement 2, p. 38-76, December.
- Collier P., Guillaumont P., Guillaumont-Jeanneney S. et Gunning J.W., 1997, "L'avenir de Lomé, que peut l'Europe pour la croissance de l'Afrique ?", *Politique Etrangère*, Printemps.
- Collier P. et Gunning J.W., 1999a, Explaining African Economic Performance, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, n° 1, p. 64-111.
- Collier P. et Gunning J.W., 1999b, "Restraint, Co-operation and Conditionality in African Trade Policy", dans Oyejide et al. (éds.), *Options for Future Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa*, p. 74-99.
- Commission Européenne, 1996, *Livre Vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, Novembre.
- Commonwealth Secretariat, World Bank, 2000, *Small Sates: Meeting Challenges in the Global Economy*, Final Report of the Task Force, Mars.
- (Le) Courrier ACP-UE, 2000, *Accord de Partenariat ACP-UE signé à Cotonou le*

23 juin, édition spéciale, Septembre.

- De Melo J., Panagariya A. et Rodrik D., 1993, "The New Regionalism: a Country Perspective", dans De Melo J. et Panagariya A. (éds.), *New Dimension in Regional Integration*, Cambridge University Press for the Center for Economic Policy, p. 159-193.
- Gabas J.J. (éd.), 1998, *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'Union Européenne après l'an 2000*, GEMDEV, Karthala.
- Gabas J.J. (éd.), 1999, *L'Union européenne et les pays ACP. Un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Karthala.
- Helleiner G.K., 1999, "Linking Africa With the World: a Survey of Options", dans Oyejide et al. (éds.), *Options for Future Trade Liberalization in SubSaharan Africa*, p. 100-133.
- Hewitt A., 1998, "La convention de Lomé : vers une évaluation adéquate sans négliger ses dispositions commerciales", dans Gabas (éd.), *L'Union européenne et les pays ACP. Un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Karthala.
- Hugon P., 1999, La convention de Lomé dans le contexte de l'OMC, in Gabas (éd.), *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'Union européenne après l'an 2000*, GEMDEV, Karthala, p. 271-292.
- Lall S. et al., 1998, *Opening Up: The Technological Response to Import Liberalization in Sub-Saharan Africa*, MacMillan, London.
- Lall S. et Wangwe S., 1998, "Industrial Policy and Industrialisation in Sub-Saharan Africa", *Journal of African Studies*, Vol. 7, Supplement 1, p. 108-145.
- Logossah K. et Salmon J.M., 1995, "Les petites économies insulaires : Analyse bibliographique", *Région et Développement*, n° 2, p. 187-216.
- Mcqueen M., 1999, *The Impact Studies on the Effects of REPAs between the ACP and the EU*, ECDPM Discussion Paper 3, ECDPM, Maastricht.
- Maerten C., 1999, "Les accords de partenariat économique régionalisés entre les pays ACP et l'UE", in Gabas (éd.), *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays ACP et l'Union européenne après l'an 2000*, GEMDEV, Karthala, p. 132-152.
- O'Cléireacain S., 1999, "Subsaharan Africa's Trade Liberalization Experience", dans Oyejide et al. (éds.), *Regional Integration and Trade Liberalization in SubSaharan Africa*, Vol. 4 Synthesis and Review, Mac Millan, p. 50-73.
- Oyejide A. et al. (éds.), 1999, *Options for Future Trade Liberalization in SubSaharan Africa*, p. 134-152.
- Oyejide A., 1998, "Trade Policy and Regional Integration in the Development Context: Emerging Pattern Issues and Lessons for Sub-Saharan Africa", *Journal*

- of African Studies*, Vol. 7, Supplement 1, p. 70-107.
- Oyejide A., Ndulu B. et Greenaway D. (éds.), 1999, *Regional Integration and Trade Liberalization in SubSaharan Africa*, Vol. 4 Synthesis and Review, Mac Millan.
- Prasad S. et Akram-Lodhi A.H., 1998, "Fiji and the Sugar Protocol: a Case for Trade Based Development Co-Operation", *Development Policy Review*, Vol. 16, n° 1, p. 39-60.
- Rodrik D., 2001, "Trading in Illusions", *Foreign Policy*, Mars-avril.
- Salmon J.M., 2000, "*Persistance ou inflexion du néolibéralisme dans le temple de l'orthodoxie du développement ? La Banque Mondiale et la stratégie favorable au marché dans les années 90*", note interne du CEREGMIA, communication au colloque Hétérodoxie et orthodoxie dans les problématiques de l'économie internationale et du développement, ERUDIT-Université de Rennes I et CEDIN, Lisbonne, Mai.
- Salmon J.M., 1997, *Marché du travail et développement économique dans les petites économies insulaires*, l'Harmattan.
- Solignac Lecomte H.B., 2000, "From Lomé to Fiji: the Unfinished Mutation of ACP-EU Trade Relations", *South African Yearbook of International Affairs-World Topics*, n° 1.
- Solignac Lecomte H.B., 1999a, *Lomé V et le commerce ACP-UE. Quels enjeux pour les pays de la francophonie ?*, Rapport ECDPM n° 9.
- Solignac Lecomte H.B., 1999b, "L'avenir des relations commerciales ACP-UE : analyse à la veille de l'ouverture des négociations de Lomé V", dans Gabas (éd.), *L'union Européenne et les pays ACP. Un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Karthala, p. 243-269.
- Solignac Lecomte H.B., 1998, *Options for future ACP-UE Trade Relations*, Working Paper, n° 60, ECDPM, Maastricht.
- Stevens C., Mc Queen M. et Kennan J., 1998, *After Lomé IV: a Strategy for ACP-EU Relations in the 21st Century*, Commonwealth Secretariat, London.
- Srinivasan T.N., 1993, *Preferential Trading Agreements in South Asia: Theory, Empirics and Policy*, Mimeo.
- Vahl R., 2001, "L'initiative "Tout sauf les armes" : le libre-accès au marché communautaire pour tous les PMA", *Le Courrier ACP-UE*, Mai-juin.
- Whiteman S., 1998, "Africa, the ACP and Europe: the Lessons of 25 years", *Development Policy Review*, Vol. 16, n° 1, p. 29-37, Mars.

**THE COTONU AGREEMENT AND ECONOMIC OPENING:
A MODEL PARTNERSHIP BETWEEN THE EU AND ACP**

Abstract - The Cotonou Agreement signed in June 2000, followed the Lome Convention whose impact is by far mitigated; most of the ACP countries in particular are increasingly marginalized in the world economy and their productive specialization remains quite unfavorable as far as primary products of low value-added are concerned in weak-demand dynamics. The short and long-term benefits expected from this agreement are quite uncertain. In actual fact they divest the signatory countries of their political, commercial and industrial freedom. The numerous defects of the market could give rise to an ever-irreversible domination of non-industrialized countries by the industrial advanced countries, leading to the entrapment of the former into an involutinal specialization.

**EL ACUERDO DE COTONÚ Y LA APERTURA ECONÓMICA :
¿ UNA COLABORACIÓN MODÉLICA ENTRE LA U.E.
Y LOS PAÍSES DEL ACP ?**

Resumen - El Acuerdo de Cotonú, firmado en junio del 2000, sucede al Convenio de Lomé, cuyo balance, en la mejor de las hipótesis, es mitigado. Particularmente, los países del ACP (África, Caribe y Pacífico) se hallan cada vez más marginalizados en la economía mundial y su especialización productiva sigue siendo muy desfavorable (con productos primarios de escaso valor añadido y cuya demanda es poca dinámica). A corto, medio y largo plazo, los beneficios esperados de dicho acuerdo son muy inciertos. Concretamente, se les priva a los países signatarios de cualquier libertad en materia de política comercial e industrial. La existencia de numerosas imperfecciones de mercado podría traducirse, por consiguiente, en un dominio irreversible de los países no industrializados por los países industrialmente avanzados, cayendo los primeros en la trampa de una especialización involutiva.