

## **PARTENARIAT ET DIALOGUE POLITIQUE**

***John IGUE***

*Professeur, Directeur Scientifique du Laboratoire d'Analyse  
Régionale et d'Expertise sociale (LARES)  
Cotonou (Bénin)*

La fin du communisme à partir de la destruction du mur de Berlin en novembre 1989 et la chute de l'URSS en décembre 1991 a complètement modifié les rapports de force dans le monde et bouleversé les espaces géostratégiques de fond en comble. Ces changements ont plongé l'humanité tout entière dans une crise historique nouvelle.

Les données de base à partir desquelles fonctionne le monde ont été complètement remises en cause pour faire face à l'influence démesurée des Institutions internationales sur la vie des Etats (Banque Mondiale, FMI, OMC, Union européenne, etc.) et des Organisations non gouvernementales (ONG). Ces changements se sont traduits par la prééminence de l'économique sur le politique avec l'affaiblissement sinon la disparition des vieilles idéologies politiques. La mondialisation qui est à l'origine de tous ces changements exige de nouveaux comportements face auxquels les pays pauvres ne peuvent plus se dérober. Parmi ces nouveaux comportements trois méritent d'être évoqués :

- les exigences de démocratie, de l'Etat de droit et de la liberté individuelle. Celles-ci se manifestent par la perte d'autonomie des gouvernants, la disparition des partis politiques traditionnels et l'essor de nouveaux réseaux à travers lesquels se développent les différents courants démocratiques ;
- une nouvelle ère impérialiste marquée par la suprématie des grandes puissances à travers le G8. Cette suprématie se traduit par une certaine régulation politique qui limite tout de même la portée de la démocratie ;
- la montée du nationalisme à travers les revendications identitaires et les manifestations religieuses. Ces nouveaux courants religieux sont devenus en quelque sorte la nouvelle idéologie à partir de laquelle se structurent désormais les relations sociopolitiques dans le monde.

Mais ces bouleversements laissent des conséquences assez tristes comme la persistance des conflits violents autour des enjeux nationaux et miniers, le développement extraordinaire de la pauvreté et les incertitudes liées à l'apparition du VIH sida et la persistance des pandémies telles que: le paludisme, la tuberculose, etc.

Face à ces incertitudes, la question de l'ouverture des pays du sud au reste du monde devient préoccupante. Celle-ci s'inscrit dans la perspective d'un nouveau partenariat et dialogue politique.

La dernière forme de ce partenariat est le NEPAD lancé en 2002 par quelques responsables africains pour affirmer « *la détermination des Africains de s'extirper eux-*

*mêmes, ainsi que leur continent, du malaise du sous-développement et de l'exclusion d'une planète en cours de mondialisation »<sup>1</sup>.*

Le point de départ du NEPAD est incontestablement lié aux différents accords de partenariat qui sont négociés depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle et le début du nouveau millénaire :

- les accords de Marrakech fondant l'OMC en 1994
- l'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP en juin 2000.

Pour aborder ces différents besoins des pays pauvres, on insistera sur les points suivants :

## **1. Evolution des relations UE-ACP**

Tout a commencé en 1957 avec le traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne (CEE). A cette époque, les signataires de ce traité comme la Belgique et la France étaient encore des puissances coloniales assez fortes. Pour tenir compte de cette réalité, le traité avait prévu d'accorder un régime d'association avec les pays et les territoires d'Outre-mer.

En 1963, quelques années après l'amorce de la décolonisation des pays africains, il fut signé à Yaoundé (Cameroun), le premier accord entre la CEE et 18 Etats africains et malgache associés. Cet accord porte sur le commerce avec la suppression des préférences tarifaires, la coopération financière et technique assortie des projets d'infrastructures économiques et sociales.

En 1968, Yaoundé II est signé avec les mêmes 18 Etats sur les mêmes bases que Yaoundé I.

Mais le tournant de ces accords qui liaient la CEE et les anciennes colonies françaises et belges interviendra en 1975 suite à l'entrée de la Grande Bretagne dans la communauté. Celle-ci avait souhaité que les pays du Commonwealth, à l'instar des 18 pays francophones d'Afrique, puissent bénéficier des mêmes faveurs. On passe alors à la convention de Lomé I qui lie la CEE aux 46 pays du sud sur la base d'un modèle de développement fondé sur le partenariat et la solidarité.

En 1979, Lomé II fut signé avec 58 pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) sur la même base qu'en 1975 avec néanmoins une clause sur le Sysmin et le Stabex adaptés aux produits miniers et agricoles.

En 1984, on passe à Lomé III avec 65 pays ACP. Cette convention de 1984 abandonne l'approche de développement par projet pour privilégier une approche sectorielle avec un accent particulier sur l'autosuffisance et la sécurité alimentaire.

En 1989, fut approuvé Lomé IV avec 65 pays ACP. La particularité de cet accord est la reconnaissance des programmes d'ajustement structurel en cours depuis 1980 dans les pays pauvres et l'adoption de quelques conditionnalités pour mieux bénéficier des différents avantages du PAS. Parmi ces conditionnalités, deux méritent d'être signalées : la promotion de l'Etat de droit et l'appui au développement du secteur privé.

En 1995, on réaménage Lomé IV avec 70 pays ACP en y renforçant la démocratie et l'Etat de droit comme des conditions suspensives. Le concept du développement durable

---

<sup>1</sup> Lois Jean : Le Nepad, actes du débat de Paris 8 novembre 2002, volume 5. Les Canadiens en Europe.

revient à l'ordre du jour. La nécessité de s'insérer dans l'économie mondiale est réaffirmée. Est également évoquée pour la première fois la lutte contre la pauvreté.

En 1989, le livre vert de la Commission européenne est en circulation pour constater la fin de la guerre froide et la création de l'OMC dans une ambiance de conflits et de catastrophes naturelles, notamment dans les Balkans.

Le contexte institutionnel dans les pays ACP est en ébullition face aux difficultés du processus démocratique et de l'Etat de droit et aux contre-performances économiques engendrées par les réformes macroéconomiques suggérées par la Banque Mondiale et le FMI.

Ces évolutions contrastées sont largement suffisantes pour négocier un nouvel accord autour de quatre principes fondamentaux :

- égalité des partenaires et appropriation par les pays ACP de leur propre stratégie de développement ;
- participation de l'Etat acteur principal de la vie économique avec la société civile, le secteur privé et les autorités locales ;
- dialogue politique et respect des droits humains ;
- différenciation et régionalisation.

Ce nouvel accord fut signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000 entre l'Union européenne et 77 pays ACP. Son fondement repose sur deux piliers essentiels :

- la coopération dans le domaine financier, le développement économique, le développement humain et social et l'intégration régionale ;
- le commerce avec un profond changement par rapport aux accords antérieurs avec notamment :
  - la disparition des préférences tarifaires par un autre accord à négocier à partir de 2007
  - la création des accords de partenariats économiques régionaux (APER) compatibles avec les règles de l'OMC. Cet accord qui vise à la création des zones de libre échange signe aussi la fin du stabex et du sysmin.

Comme on peut le constater, trois grandes phases marquent les relations UE-ACP :

- La phase des traités de Yaoundé avec 18 pays francophones d'Afrique mettant un accent particulier sur la solidarité avec les colonies et les territoires d'Outre-mer :

- la période des conventions de Lomé et la création des ACP entre 15 pays européens et 70 pays du sud. Cette période est malheureusement caractérisée par la diminution de l'aide au développement allant de 0,33% du PNB de ces 15 pays européens en 1988 à 0,23% en 1998.
- L'accord de Cotonou avec 25 pays de l'UE et 77 pays ACP qui, à la différence des autres traités et conventions met un accent particulier sur le partenariat et le dialogue politique sanctionné par un accès illimité au marché de l'Union pour 99% des produits industriels originaires des pays ACP.

## **2. Les enjeux du partenariat et du dialogue politique**

Les pays du sud en général, et africains en particulier ont à faire face à des problèmes nouveaux engendrés par les réformes macroéconomiques et la démocratisation de l'Etat et de la société dont les solutions concernent toute la planète :

- la création de la Nation à partir des bases sociales, culturelles et économiques solides ;
- le rôle de l'élite intellectuelle dans ce processus de création nationale ;
- les questions démocratiques comme déterminant des libertés individuelles et collectives ;
- les bases matérielles de l'Etat-Nation qui fonctionne actuellement comme «le refuge du pauvre ».

Dans ce processus de construction nationale, l'Afrique a besoin d'apprendre des autres pays développés et principalement de l'Europe. L'existence future de l'Europe non seulement comme Etat, mais comme nation ou Nation des Nations représente désormais un enjeu majeur pour l'Afrique où les Etats-Nation actuels constituent des espaces inachevés, dont la base culturelle des populations déborde sur d'autres Etats-Nations de même que leurs principales ressources de développement (ressources en eau, agricole et minière, etc.) Mais le domaine où le partenariat et le dialogue politique peuvent devenir fructueux est celui de la connaissance scientifique et technologique pour laquelle les pays du sud sont terriblement en retard.

### **2.1- Le contexte du partenariat**

En attendant d'évoluer vers les différents aspects de partenariat, le contexte actuel des réformes macroéconomiques et de la mondialisation entraîne beaucoup de malentendus qui ne peuvent être résolus que par le dialogue politique.

Tout le monde est désormais unanime pour reconnaître que les réformes macroéconomiques à travers les différents programmes d'ajustement structurel n'ont donné que de maigres résultats. En lieu et place d'une croissance forte et soutenue et d'un développement durable, les pays pauvres n'ont récolté que des crises économiques aigües à caractère cyclique :

- crise asiatique de 1997 ;
- crise des pays d'Amérique Latine portée au paroxysme par le crache économique de l'Argentine en 2002 ;
- crises sociopolitiques récurrentes en Afrique avec des guerres interethniques depuis plusieurs années, etc.

Les causes de ces crises sont nombreuses et demeurent les mêmes :

- inadaptation des réformes proposées ;
- déresponsabilisation des autorités politiques ;
- retour en force des réseaux maffieux autour de la vente d'armes, de la prostitution et de la drogue ;
- mauvaise circulation des moyens de production uniquement centrés sur les « archipels de la mondialisation », etc.

Les réformes institutionnelles ayant entraîné la démocratisation de l'Etat et de la société n'ont pas débouché sur l'affermissement de l'Etat-Nation. Celles-ci s'étant limitées à l'organisation périodique des élections. Elles n'ont pas permis aux pays du sud et à l'Afrique notamment de consolider les bases nationales des Etats hérités de la colonisation. La

démocratie telle qu'elle fonctionne actuellement ne cherche qu'à satisfaire les exigences de l'Occident et à créer les bases d'une nouvelle rente. Il faudrait aller au-delà de ce modèle de démocratisation qui ne se limite qu'à l'organisation d'élections coûteuses et controversées pour envisager la manière africaine d'une participation collective à la gestion de la société. Il urge de proposer de nouveaux paradigmes que l'on soumettra à l'appréciation tant des Agences d'aide qu'à tous les acteurs de la société des pays pauvres. Sans une nouvelle gouvernance démocratique, la question de la paix et de la stabilité des Etats restera comme une vaine préoccupation.

Mais en attendant que la nécessité de ces réformes soit partagée, le contexte actuel de la négociation des accords de partenariat et de dialogue politique avec l'Union européenne est celui des crises sociopolitiques récurrentes, de la mévente des matières premières de base, de la récession de l'aide au développement et de la paupérisation généralisée.

Les pays du sud et de l'Afrique en particulier abordent donc ces négociations dans un contexte de fragilité extrême qui explique les cris d'alarme des uns et des autres désormais sanctionnés par de nouvelles initiatives en faveur de l'élargissement des bases de partenariat entre pays développés et pays pauvres.

## **2.2- La nature des accords de partenariat et leur contenu**

Les accords de partenariat qui lient les pays pauvres aux pays développés sont multiformes et deviennent de plus en plus complexes.

- ***Les différentes formes d'accords de partenariat***

Au niveau global, plusieurs accords de partenariat lient désormais les pays du sud aux pays développés. Mais trois de ces accords seront évoqués :

- Les accords de Marrakech de 1994, fondateurs de l'OMC ;
- L'accord de Cotonou entre l'UE et les 77 pays ACP, signé le 23 juin 2000 ;
- Le NEPAD, lancé en 2002.

Les accords de Marrakech prônent les vertus de libre échange et imposent aux pays du sud un certain affaiblissement de la puissance publique par une confiance absolue dans l'initiative privée. Ils consolident les rapports de dépendance entre pays occidentaux industrialisés et le reste du monde.

L'accord de Cotonou va dans le même sens que ceux de l'OMC. On peut le considérer comme l'instrument par lequel l'Union européenne contraint les 77 pays ACP à se soumettre aux accords de Marrakech. Cet accord de Cotonou organise le démantèlement des acquis de Yaoundé et des conventions de Lomé en vigueur depuis 1963. L'abandon de ces anciennes pratiques est justifié par les résultats décevants obtenus au cours des quarante années de leur application et par des facteurs internes propres aux pays ACP (guerres civiles, mauvaise gouvernance, corruption, etc.)

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique mieux connu sous son acronyme anglais trace la voie d'une nouvelle relation entre l'Afrique et la communauté internationale. Conçu par cinq leaders africains, le NEPAD propose l'établissement d'un véritable partenariat entre les pays africains et les pays industrialisés avec pour objectifs principaux la restauration de la paix, la consolidation de la démocratie, l'application de la bonne gouvernance politique et économique et la promotion d'une coopération franche et

active entre secteur public et privé. Sur la base de ses objectifs et différents programmes, le NEPAD a été qualifié « *comme une réponse originale africaine face au défi du 21<sup>e</sup> siècle* »<sup>2</sup>

- ***contenu des accords de partenariat***

Quant au contenu de ces différents accords de partenariat, tous traitent de la même chose pratiquement : comment aider les pays du sud et notamment africains à mieux s'insérer dans l'économie mondiale et à réduire l'écart qui se creuse entre pays industrialisés et pays en développement ? Mais quand analyse les moyens et les stratégies mises en œuvre, se posent plusieurs questions comme :

- la récession continue de l'aide au développement ;
- la mise sur le même niveau de compétition les économies développées et celles extrêmement fragiles ;
- la non transparence des règles de jeux des pays industrialisés par des formes sournoises de protection de leur économie.

Tout compte fait, l'importance de ces accords de partenariat pour les pays en développement peut être contestable.

### **3. Résultats et perspectives d'avenir**

Bien avant nous, plusieurs institutions universitaires et organisations non gouvernementales de même que plusieurs personnes ressources se sont déjà prononcées sur les différents accords de partenariat<sup>3</sup>. La plupart de ces accords sont qualifiés comme de nouvelles formes de colonialisme<sup>4</sup>. Sur cette base plusieurs organisations non gouvernementales ont commencé à dénoncer le poids des accords de l'OMC dans l'accord de Cotonou<sup>5</sup>.

Avant d'aborder les inquiétudes soulevées par ces accords, se pose d'abord la question de leurs principaux acquis. Voici ce qu'en disent les responsables de l'OMC, de l'Union européenne et des ACP.

En ce qui concerne l'OMC « *le système commercial multilatéral établi à la fin de la seconde guerre mondiale a immensément contribué à l'expansion de l'économie mondiale et à garantir la paix et la stabilité dans le monde. Il a aidé un nombre important de pays à diversifier leur économie et à parvenir ainsi au développement économique et à la prospérité* »<sup>6</sup>.

Quant à l'accord de Cotonou, celui-ci « *s'inscrit résolument dans le cadre de la dynamique internationale, mise en place afin de promouvoir le développement durable et de lutter contre la pauvreté* »<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Philippe Hugon : le NEPAD, op. cite

<sup>3</sup> Cf Document URFIG – analyse relative à l'accord de Cotonou

<sup>4</sup> Cf Raoul Marc Jeuner : Les formes nouvelles du colonialisme européen : l'accord de Cotonou, Document URFIG mai 2002

<sup>5</sup> 140 ONG d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dénoncent le poids des accords de l'OMC dans l'accord de Cotonou. Communiqué de l'URFIG 7 juillet 2001

<sup>6</sup> Déclaration de M. Ablassé Ouédraogo, ancien directeur adjoint de l'OMC, communiqué de presse du 19 novembre 1999

<sup>7</sup> Poul Nielson : L'accord de Cotonou sera au service des plus pauvres, *Le Courrier*, Septembre 2000, édition spéciale

En ce qui concerne le NEPAD, il a été qualifié par certains chercheurs comme une « *initiative de la dernière chance pour l'Afrique* »<sup>8</sup>. Il a le mérite d'être « *une initiative endogène importante que les Africains cherchent à s'approprier. Il peut fonder un nouveau partenariat caractérisé par un contrôle réciproque des pairs ou des partenaires et par une responsabilité mutuelle partagée* »<sup>9</sup>.

Au-delà de ces qualificatifs positifs, ces accords comportent plusieurs écueils qui constituent en même temps leurs faiblesses et limites.

S'agissant de l'OMC, son défi majeur est de pouvoir aider les pays en développement et en particulier les moins avancés d'entre eux à s'intégrer dans ce système commercial multilatéral. Dans cette perspective, plusieurs règles de l'organisation méritent d'être remariées pour mieux cadrer avec la situation actuelle du commerce international en constantes mutations. L'OMC doit se réinventer pour devenir plus accessible au grand public. La mise en place des règles actuelles de l'organisation conduit à un multilatéralisme qui va à l'encontre des préférences commerciales dont bénéficient les pays pauvres et notamment l'Afrique. Les dernières négociations de Cancun et de Doha n'ont malheureusement donné que peu de résultats satisfaisants.

L'accord de Cotonou est de loin le moins favorable aux pays du sud. Il traduit l'inégalité profonde entre l'UE et les ACP. Il entérine les déséquilibres des échanges mondiaux. En conséquence, la part des ACP dans les importations européennes est passée de 6,70% en 1976 à seulement 3% en 1998. Le découpage régional préconisé pour la négociation des accords de partenariat n'est souvent pas conforme aux organisations régionales existantes. La société civile à qui une place importante fut accordée dans cet accord est mal organisée. Elle a besoin de fonctionner en réseaux représentatifs qui ont du mal à se mettre en place.

Quant à l'avenir du commerce, les échéances prévues pour des négociations commerciales ne sont pas toujours respectées. Ces négociations qui devraient démarrer depuis septembre 2002 prennent du retard en raison de la rigidité du calendrier. Dans tous les cas, l'application de ces accords commerciaux sonnera la fin des initiatives industrielles dans les pays pauvres. Beaucoup de personnes pensent que ces accords annoncent le remplacement des mécanismes de solidarité qui sont des acquis des premiers traités de Yaoundé par la compétition économique et commerciale plus rude.

La situation du NEPAD n'est pas non plus brillante. Cette initiative est actuellement marquée par des incertitudes qu'elle doit surmonter pour devenir plus crédible. Il s'agit d'un programme très ambitieux qui soulève plusieurs interrogations quant à son avenir. On peut noter parmi ces interrogations celle de la croissance économique fixée à 7%/ an. Il s'agit là d'un objectif très ambitieux qui ne peut être atteint que dans le cadre de l'existence des compétences réelles et d'un marché international favorable. Il y a aussi le problème de la dette, de la croissance de la population, des crises sociopolitiques aiguës ou des maladies endémiques graves qui hypothèquent les conditions de développement.

Mais le problème majeur du NEPAD est celui de sa cohérence avec les autres agendas des donateurs du G8 et singulièrement de l'UE. Se pose ici selon Ph. Hugon, la question de la cohérence avec le Plan d'action du Caire de 1999 entre l'Afrique et l'UE, avec l'accord de Cotonou de juin 2000 ou avec le programme de Barcelone et de MEDA entre l'UE et

---

<sup>8</sup> Igué J : Le NEPAD, initiative de la dernière chance, revue internationale et stratégique, n°46, IRIS, Paris 2002

<sup>9</sup> Philippe Hugon : le NEPAD, op. cite

l'Afrique du nord, etc. Il existe beaucoup de contradictions entre les objectifs du NEPAD et les accords préconisés par l'Union européenne.

Somme toute, les questions de partenariat et de dialogue politique ne peuvent donner de bons résultats que si elles accompagnent les dynamiques internes, si elles s'intègrent dans les politiques cohérentes conçues au niveau des sociétés, des Etats et des ensembles régionaux, si elles visent à valoriser le potentiel local, autrement, le reste ne sera que manipulation et désillusion.