

La coopération Nord-Sud : une composante de la dynamique externe de l'Union européenne

Gabriel Bissiriou

Le constat mitigé des différentes conventions de Lomé et les impératifs d'une gouvernance mondiale en quête de légitimité suscitent actuellement des interrogations quant à la dynamique Nord-Sud de l'Union européenne. Si en matière commerciale, l'UE est un acteur de premier plan dans l'élaboration de nouveaux instruments d'intégration des PVD à l'économie mondiale (initiative européenne «*Tout sauf les armes*»¹ appui aux mécanismes d'intégration régionale² mise en place des Accords de partenariat³, elle peine par contre à faire entendre une voix cohérente dans d'autres domaines comme le financement du développement (Monterrey, 2002) ou le développement durable (Johannesburg, 2002). Notre objectif ici est donc d'explorer les défis auxquels la politique de coopération UE / ACP se trouve actuellement confrontés dans ces deux derniers domaines.

La nouvelle structure de la coopération financière UE/ACP

Le nouvel Accord de Cotonou vise l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP et leur insertion progressive dans l'économie mondiale. Pour y parvenir, la réforme de la coopération financière UE/ACP se veut plus pragmatique et plus soucieuse du respect par les pays bénéficiaires de règles de bonne gouvernance. Cette nouvelle structure de l'aide européenne au développement s'articule autour de deux axes clés : la *sélectivité* par les CSLP (cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté) et l'amélioration de la *programmation* (révision régulière par un système de programmation glissante). Mais avant d'analyser ces deux instruments de la coopération financière UE/ACP, il convient de présenter sommairement la composition des ressources financières de l'Accord de Cotonou.

La structure des ressources financières de l'accord de Cotonou

La coopération financière UE/ACP repose sur le Fonds européen de développement (FED) créé en 1958, dont le rôle a été relancé par les cinq générations d'accords de Lomé, car sa dotation financière quinquennale est en constante augmentation de Lomé I à Lomé IV (du moins, en valeur nominale). Fait révélateur d'un changement stratégique, la dotation financière du 9^{ème} FED (13,5 milliards d'euros)

ne représente pratiquement aucune hausse réelle par rapport aux 7^{ème} et 8^{ème} FED de Lomé IV (qui stagnaient chacun à 13,3 milliards d'euros). Ces 13,5 milliards d'euros du 9^{ème} FED auxquels s'ajoutent 9,9 milliards de reliquats des FED précédents, soit un total de 23,5 milliards d'euros sur la période 2000-2007 plus 1,7 milliards de la BEI (Banque européenne d'investissement). Ceci permettra une hausse relative des flux annuels d'aide communautaire aux pays ACP.

Si la convention de Lomé était dominée par trois types d'aides (l'aide programmable, l'aide non programmable et les prêts non remboursables), le nouvel Accord de Cotonou ne prévoit plus que deux instruments rationalisés, chargés d'acheminer les ressources du FED : un instrument destiné à l'octroi de subventions non remboursables (11.3 milliards d'euros) et une facilité d'investissement vouée au soutien du secteur privé dans les pays ACP (2.2 milliards d'euros) ; ce dernier a remplacé le mécanisme de financement des capitaux à risques et de bonification d'intérêts. Le Stabex et le Sysmin n'existent plus en tant qu'instruments séparés disposant d'un budget spécifique. Il sera toujours possible d'aider les pays ACP à faire face aux fluctuations des recettes d'exportations, mais uniquement dans le cadre de la programmation par pays, et selon les critères macroéconomiques tels que l'aggravation du déficit budgétaire. Les enveloppes quinquennales ont désormais un caractère purement indicatif ; elles seront su

jettes à révision régulière par un système de programmation glissante au gré de l'évolution des besoins et des performances des pays ACP. Ainsi, la nature de l'aide communautaire est appelée à évoluer vers des programmes d'aide budgétaire ou sectorielle où la responsabilité du pays partenaire est largement mise en exergue.

Pour certains (FMI, Banque mondiale), cette nouvelle stratégie, source d'une grande flexibilité, d'essence néo-libérale et utilisée à grande échelle (intégrations régionales ACP), augmentera l'impact de la coopération et facilitera la coordination avec les autres bailleurs de fonds (banques internationales de développement régional, investisseurs institutionnels du secteur privé, Etats). Pour d'autres (représentants de la société civile, en particulier les ONG), cette nouvelle orientation de l'Accord de Cotonou va à l'encontre des concepts de sécurité et de prévisibilité des ressources de la convention de Lomé et entrave ainsi la programmation sur le long terme. Cette divergence de vues reflète le débat qui anime les théories et confrontations empiriques de la fragilité financière actuelle des pays ACP..

L'amélioration de la programmation

L'utopie du marché autorégulateur par les prix cruellement expérimentée par les PMA sur les marchés de matières premières accroît les doutes sur le libéralisme économique, le marché. L'Etat-gendarme apparaît nécessaire à la fois comme préalable au marché (élaborer et faire respecter les droits de propriété) et comme correcteur des défaillances du marché (l'exclusion des plus démunis corrigée par le pilotage à vue des ajustements structurels). L'échec des mécanismes de régulation tels que le Stabex et le Sysmin en est l'illustration.

Le long terme a refait surface, et la planification est de nouveau mise en avant. Cette nouvelle orientation butte toutefois sur des problèmes récurrents : d'une part, la faible capacité des administrations des pays bénéficiaires de l'aide à élaborer des politiques, à les mettre en œuvre, les suivre et les évaluer ; d'autre part, la difficulté à décaisser liée aux problèmes d'identification de certaines dépenses publiques réductrices de pauvreté.

L'aspect positif du nouveau système d'allocation des fonds tient au fait qu'il est en train d'éliminer explicitement la distinction traditionnelle entre investissement et fonctionnement qui bride depuis des années toute modification sérieuse de l'aide. Lorsque des programmes pluriannuels sont définis, l'aide doit porter sur toutes les composantes qui concourent à la réalisation des objectifs définis en commun. La quête de visibilité explique aussi pourquoi les bailleurs de fonds aiment à financer de nouveaux projets d'investissement de premier plan, mais semblent réticents à en financer les dépenses de fonctionnement et d'entretien (véhicules et équipements restent inutilisables pour cause de manque de pièces détachées, réparations ou autres éléments indispensables; les écoles manquent de livres, les cliniques manquent de médicaments...) (Banque mondiale, 2002).

Ces nouvelles formes d'aide publique européenne associées à l'aide à l'ajustement du FMI et au traitement de la dette des PPT (pays pauvres très endettés) sont favorables aux pays ACP mais risquent d'avoir une faible portée à terme, en l'absence de cohérence d'ensemble. Si la Conférence de Monterrey a réitéré les modalités européennes de l'efficacité de l'aide, elle n'a proposé ni solution à court terme pour les PMA, ni calendrier crédible pour une solution globale. De ce fait, l'accès des pays ACP aux financements internationaux reste toujours incertain au regard d'un manque de vision globale de l'architecture financière internationale. Le rôle de relais de l'aide publique au développement (APD), face au tarissement actuel des flux d'IDE (investissements directs étrangers), reste pour l'instant insuffisant. De même, les premières réponses apportées à la relance des IDE n'ont pas eu le succès attendu (l'investissement domestique reste aussi faible). L'IDE n'obéit qu'à ses propres déterminants (règles du marché) et n'a pas été sensible aux politiques nationales d'attractivité. Face à ce constat, ce sont des questions de long terme qui émergent ; par exemple, comment passer d'un taux d'épargne de 5% à un taux d'épargne de 15 ou 20%? Ce passage s'inscrit dans un horizon de long terme (changements structurels importants tels que la structure productive, la spécialisation...).

Sur le plan académique, des pistes de recherches actuelles sur la gouvernance mondiale sont variées et intègrent particulièrement la vision durable et globale de ce proce

ssus. Qu'il s'agisse de l'approche microéconomique (Sgard, 2002) qui s'interroge sur la profondeur de l'intégration financière internationale par le concept de propriété (controverses non résolues sur le règlement des faillites en Asie), ou qu'il s'agisse des débats macroéconomiques non tranchés sur le partage du fardeau lors des crises financières (problème du prêteur international en dernier ressort) (Aglietta, 2002), ces questionnements soulignent le caractère durable des écarts d'ajustement entre marchés et institutions à l'échelle mondiale.

Cherchant à dépasser cette vision parallèle de deux logiques antagonistes (marché/institutions), l'accent mis récemment sur la production de biens publics internationaux semble servir de base à une nouvelle légitimation de l'aide (Kindelberger, 1986 ; Stiglitz, 1995 ; Tubiana et Sévérino, 2002 ; Hugon, 2001). La mobilisation décroissante de l'aide publique au développement, les risques et intérêts collectifs globaux liés à l'accroissement de l'interdépendance des économies ont suscité un regain de réflexion théorique de la coopération internationale. Le débat sur les biens publics globaux permet de trouver de nouvelles sources de légitimité aux actions de coopération qui impliquent des sacrifices de bien-être à court terme en faveur du long terme. L'élargissement de la notion de biens publics mondiaux conduit à s'intéresser à des problématiques telles que la réduction de la pauvreté, la stabilité financière internationale ou encore le développement durable.

La coopération UE/ACP et le développement durable

La problématique de la coopération mondiale autour du concept de biens publics mondiaux permet d'aller au-delà des impasses des négociations multilatérales (OMC à Seattle, Protocole de Kyoto, Sommet de Johannesburg) et de relancer la solidarité internationale par l'analyse des intérêts communs, notamment en ce qui concerne le développement durable.

L'apport du concept de biens publics mondiaux dans la recherche d'un développement durable.

Le concept du développement durable intègre une double définition. La première, popularisée par le rapport

Brundtland (1978), relève d'une approche «méthodologique» et stipule que «le développement durable est un développement qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs» ; tandis que la seconde, inspirée des principes de Rio (1992), définit le développement durable en terme d'objet (Gemdev, 2002), étudié sous la triple dimension du social, de l'économique et de l'environnemental. Si la première définition intègre toute réflexion sur l'intergénérationnel sous le seul angle de l'environnement, la seconde précise utilement l'aspect multidimensionnel du concept de développement durable.

Le concept de biens publics mondiaux relève d'un même renouvellement théorique. Si l'on se réfère à la théorie microéconomique standard, Samuelson (1954) définit les biens publics comme étant ceux dont la fourniture est publique, compte tenu des défaillances du marché. Il distingue ainsi les biens publics purs (non exclusifs et sans rivalité) des biens publics impurs. Pour passer de biens publics nationaux aux biens publics mondiaux, il faut intégrer l'espace (mondial) et le temps (le long terme). Kindelberger (1986), un des auteurs pionniers dans ce domaine, définit les biens publics mondiaux comme «l'ensemble des biens accessibles à tous les Etats qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire». Il souligne ainsi, pour les biens purs, le caractère universel et durable de la gestion de ces biens communs à l'humanité que sont par exemple le réchauffement climatique ou la biodiversité (conventions de Rio, 1992 ; Nordhaus, 1999).

Le thème du développement durable retenu cherche à fédérer les préoccupations du Nord et du Sud sous la triple dimension de l'efficacité économique (réduire les défaillances du marché), de la préservation de l'environnement (ne pas compromettre les chances de la solidarité intergénérationnelle et assurer la qualité de l'environnement individuel) et de l'équilibre social (obtenir l'adhésion des différentes communautés au processus décisionnel et à l'exigence de qualité socialement acceptable). Par contre, le concept de biens publics mondiaux se veut plus opérationnel. Il cherche à définir plus précisément les objectifs opérationnels liés à ces trois dimensions du développement durable et les moyens à mettre en œuvre

pour les réaliser le plus efficacement possible.

Le rôle de la coopération internationale en matière de développement durable sera donc d'assurer une certaine cohérence d'ensemble. Il s'agit, pour la gouvernance mondiale, de savoir définir par la négociation les biens publics mondiaux prioritaires; de choisir de façon pertinente les actions collectives correspondantes; enfin, de choisir les moyens nécessaires à leurs réalisations: élaborer les règles du jeu par la concertation décentralisée des acteurs concernés, par exemple, en optant pour l'approche participative au lieu de l'approche patrimoniale des droits de propriété. Sur la base de ces concepts, qu'en est-il de la coopération UE / pays ACP en matière de développement durable?

L'état de la coopération UE/ACP en matière de développement durable

La dynamique du développement durable dans la coopération UE/ACP peut être analysée à un double niveau: l'avant et l'après Accord de Cotonou

- le faible impact de la préoccupation environnementale dans les relations UE/ACP avant l'Accord de Cotonou

La préoccupation environnementale a toujours été présente au niveau sectoriel dans la coopération UE / pays ACP. Il suffit pour s'en convaincre de noter les programmes d'appui aux secteurs agricoles et de la pêche dans les premiers accords de Lomé. De ce point de vue, il convient d'en relativiser la nouveauté. Par contre, la rapide dégradation de l'environnement et la perte des ressources naturelles qui l'accompagne continuent de ternir les perspectives de développement économique et social des pays ACP et d'annihiler les progrès à court terme dans la réduction de la pauvreté. L'érosion et la détérioration des sols, la disparition des forêts, des habitats et de la biodiversité, la raréfaction des stocks de poisson et la pollution hypothèquent gravement le développement durable des pays ACP. Ces pays restent en outre particulièrement vulnérables aux conséquences des changements climatiques de la planète, alors qu'ils y contribuent pourtant si peu. La prise de conscience de cet état de fait a amené la Commission européenne, en partenariat avec le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) et

la Banque mondiale, à lancer une réflexion sur les liens entre la pauvreté et l'environnement et sur les moyens d'y remédier (document soumis au Sommet de Johannesburg, 2002). Cette volonté de l'UE d'inverser le processus dans les pays ACP était déjà présente dans l'Accord de Cotonou, avec l'intégration de la dimension du développement durable dans les six domaines prioritaires de l'Accord. Si, par son horizon de long terme, la dimension environnementale s'inscrivait directement dans les problématiques des derniers accords de Lomé (Lomé III et IV)⁴ néanmoins, l'articulation des différentes dimensions du développement durable restait insuffisante. Face à la méfiance des pays en développement à l'égard de l'approche traditionnelle de patrimoine commun (rapport Brundtland, 1987), l'UE a privilégié l'approche participative du développement durable.

L'approche patrimoniale stipule que le meilleur moyen de lutter contre l'absence de droits de propriété (cause de pertes en biodiversité) sur certaines ressources comme les forêts ou les animaux sauvages, est de les considérer comme appartenant à l'humanité toute entière, au même titre que l'air ou les océans. Cette approche patrimoniale débouche sur la crainte légitime des communautés locales de se voir exclues de l'usage de ces ressources et sur le risque de déstructuration sociale que pourrait engendrer la valorisation marchande de la biodiversité.

L'approche participative privilégiée par Lomé IV et renforcée par l'Accord de Cotonou s'appuie sur les trois points essentiels du développement durable: l'efficacité économique, l'équilibre social et la préservation de l'environnement.

La dimension du développement durable dans l'Accord de Cotonou

L'Accord de Cotonou intègre, dans ses programmes transversaux (à défaut d'en faire sa sixième priorité dans le dialogue sur la programmation), le principe d'une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles dans tous les aspects de la coopération au développement (article 32), et s'efforce de concilier l'ouverture commerciale avec la gestion saine et durable de l'environnement (article 49).

S'agissant de l'article 32 de l'Accord de Cotonou, la coopération sur la protection de l'environnement et la gestion durable de l'environnement vise, à travers une gestion

participative, non seulement à créer ou renforcer les capacités locales de gestion durable de l'environnement, mais également à soutenir des initiatives globales ou régionales sur les changements climatiques (protection des écosystèmes fragiles, développement urbain et rural, énergies renouvelables, sécheresse et désertification) et la biodiversité (gestion de l'eau, des forêts tropicales, des sols, de la faune et de la flore).

S'agissant de l'article 49 de l'Accord de Cotonou, celui-ci souligne la nécessité de s'assurer la complémentarité des politiques commerciales et environnementales dans la coopération UE/ACP. La gestion participative, élargie à toutes les échelles (internationales, régionales, nationales et locales) et à tous les acteurs concernés de la société civile (ONG, entreprises et communautés locales), devrait permettre d'assurer une cohérence d'ensemble, de renforcer les contrôles de qualité des biens et services et d'améliorer les méthodes de production respectueuses de l'environnement dans des secteurs appropriés.

Si la dotation budgétaire du 9^{ème} FED n'attribue aucune enveloppe significative sur la préservation environnementale (programme transversal), les secteurs prioritaires tels que le développement agricole, rural, urbain (transports, secteur privé), la sécurité alimentaire, l'élevage et la pêche sont indissociables de la gestion des ressources naturelles.

En s'appuyant sur l'approche participative du développement, l'UE permet une meilleure adhésion des pays ACP à la notion de développement durable. On passe ainsi progressivement d'une logique de gestion patrimoniale de l'environnement et des ressources naturelles à celle de la détermination collective des priorités en matière de développement en milieu rural et urbain. Avec l'Accord de Cotonou, cette approche participative n'en est qu'à ses débuts mais s'inscrit dans une cohérence globale.

Pour aller plus loin :

FMI (2001), « L'économie mondiale au service de tous », *Rapport annuel*.

Froger G. et al. (2002), « Développement durable : enjeux, regards et perspectives », *Cahier du GEMDEV*, n° 28, avril.

Kindelberger C.P. (1986), « International Public Goods without International Government », *American Economic Review*, vol. 76, n° 1, pp. 1-13.

Nordhaus W.D. (1999), « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue Française d'Economie*, n° 3.

Severino J.M. (2001), « Reformier l'aide au développement au 21^{ème} siècle », *Critique internationale*, n° 10, janvier, pp. 75-99.

Tronquoy P. (2002), « Enjeux et politiques de l'environnement », *Cahiers français*, n° 306.

¹ L'initiative de Pascal Lamy «Tout sauf les armes» concerne l'ouverture totale du marché de l'Union Européenne aux produits des Pays les Moins Avancés (PMA).

² Expériences directes d'accords régionaux en zone franc dont l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine), qui remplace en 1994 l'ancienne Union monétaire ouest africaine (UMOA), est la forme la plus avancée des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

³ Elle consiste notamment en la mise en place de zones de libre échange entre l'UE et les principales initiatives d'intégration régionale au sein des pays ACP ; *intégrations verticales Nord Sud*

⁴ Lomé III Le FED a consacré une enveloppe de 7,4 milliards d'euros aux projets de développement ruraux destinés à promouvoir la sécurité alimentaire et à combattre la désertification et la sécheresse. Sous Lomé IV, le FED a créé un protocole financier de 12,9 milliards d'euros pour la protection des forêts ACP et a augmenté l'enveloppe financière consacrée à la coopération décentralisée. Il y a eu aussi l'interdiction du transfert de déchets entre l'UE et les pays ACP.