

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE : L'EXEMPLE DE MADAGASCAR

Christophe REVEILLARD

Responsable de recherches

du Groupe de recherche Eurus de l'UMR 8596

Centre Roland Mousnier

Université Paris Sorbonne/CNRS

Résumé : Par les liens historiques qui unissent les États membres de la CEE et les pays de l'ACP, le traité de Rome de 1957 établit une politique communautaire de coopération pour maintenir l'influence de l'Europe dans ces pays. Cette politique se traduit, depuis 1958, par la mise en place d'un Fonds européen de développement (FED). Ce Fonds, prévu par les différentes conventions établies entre la CEE et les pays de l'ACP, est destiné à assurer la promotion du développement économique et social des pays du Tiers-monde. Dans ce cadre, le partenariat entre Madagascar et la Communauté Européenne, effectif depuis 1959, concerne le financement de création ou de réhabilitation d'infrastructures économiques et de transport ainsi que l'aide à l'agriculture, au commerce et les investissements sociaux dans les secteurs de l'éducation et de la santé notamment. En effet, en ce début du XXI^e siècle, l'Union européenne reste le plus grand bailleur de fonds multilatéral de Madagascar.

Mots-clés : Madagascar – Communauté européenne – Union européenne – FED – Investissements – Aide

Abstract: Through the historical ties that link the EEC member states and the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP), the 1957 Rome Treaty sets up a Community cooperation policy in order to retain European influence over those countries. Since 1958, such policy has led to the establishment of the European Development Fund that has been provided for by various conventions between the ECC and the ACP countries: this Fund aims to promote economic and social development in Third World countries. Within such framework, the partnership between Madagascar and the European Community, in force since 1959, is focused on the financing of creation or rehabilitation of economic and transport infrastructures as well as assistance to agriculture, commerce and social investment especially in

education and health sectors. Indeed, as the 21st century begins, the European Union is the largest multilateral donor to Madagascar.

Key words: Madagascar – European Community – European Union – EDF – Investments – Assistance

De par l'histoire de certains de ses États membres et en particulier de la France, le traité de Rome ne pouvait ignorer la force du lien existant entre les pays africains et malgache, puis les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et leurs anciennes puissances coloniales. C'est pourquoi une politique communautaire de coopération fut prévue et insérée dans le traité.

Evolution schématisée de quarante années de partenariat Europe-ACP				
Année	Accord	nombre de pays		Montants FED* (PTOM inclus) en millions d'euros
		ACP	Europe	
1957	Régime d'Association			569,4
1963	Convention de Yaoundé I	18	6	730,4
1969	Convention de Yaoundé II	18	6	887,3
1975	Convention de Lomé I	46	9	3.053,3
1980	Convention de Lomé II	58	9	4.207
1985	Convention de Lomé III	65	10	7.882,6
1990	Convention de Lomé IV	68	12	11.583,0
1995	Convention de Lomé IV bis	70	15	13.151,10
2000	Accord de Cotonou	77	15	14.300

Source : D. David, « Plus de 40 ans de relations UE-ACP », Le Courrier ACP-UE, Septembre 2000, édition spéciale Accord de Cotonou, p. 12

C'est la France qui exigea lors des négociations précédant la signature du traité de Rome l'association des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la CEE, finalement inscrite dans la quatrième partie du traité, des articles 131¹ à 136, et dans la « Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté ». L'intention était à l'origine d'aider au commerce des produits africains en Europe et d'établir un cadre aux investissements européens en Afrique des PTOM qui allaient rapidement se transformer en États indépendants². L'évolution de ces rapports

¹ Traité instituant la communauté économique européenne - Quatrième partie – L'association des pays et territoires d'outre-mer : Art. 131. Les États membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières (...). Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent », *Traité instituant les Communautés européennes*, vol. I, Office des publications officielles des CE, 1987, Luxembourg.

² Art. 132. L'association poursuit les objectifs ci-après :

1 - Les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils

institutionnels montre d'abord combien les États de la Communauté comprirent tout l'intérêt qu'ils avaient à maintenir et développer cette relation privilégiée, notamment grâce à une certaine complémentarité des économies, aux bénéfices réciproques des aides au développement et au maintien de l'influence de l'Europe dans ces pays. De nombreux outils et politiques spécifiques furent mis en place par la Communauté dans le cadre de ces accords.

I) UN CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL ORIGINEL FORTEMENT ÉVOLUTIF

La politique communautaire de coopération au développement³ remonte donc au traité de Rome et le premier Fonds européen de développement (FED) fut créé en 1958, la décolonisation commençant alors son essor. Ce premier fonds concernait 18 États africains et malgache. Ces mêmes États ayant acquis leur indépendance furent les premiers signataires de la première, le 20 juillet 1963, puis de la deuxième convention de Yaoundé, le 19 juillet 1969. À ces dernières succédèrent les quatre conventions de Lomé des 28 février 1975, 31 octobre 1979, 8 décembre 1984 et 15 décembre 1989. A Lomé IV, il fut décidé d'une durée décennale pour les conventions, Lomé V (qui deviendra l'accord de Cotonou) fut donc prévu jusqu'en 2000, l'année 1995 (Lomé IV bis) ayant représenté le temps de réflexion à mi-parcours pour l'aménagement de cette nouvelle convention.

A. Le Fonds Européen de Développement (FED)

Le Fonds Européen de Développement⁴ prévu dès l'article premier de la convention était l'outil créé par la Communauté pour assurer la promotion du développement économique et social des pays du tiers-monde. Géré par la Commission européenne, il servait au financement de projets économiques et sociaux que « les autorités responsables des pays et territoires présent[ai]ent à la Commission, en accord avec les autorités locales ou avec la représentation de la population des pays et territoires intéressés ». Les trois premiers FED s'appliquèrent lors de la période 1959/1975, les trois suivants de 1976 à 1990, le septième et le huitième de 1990 à 2000, le neuvième de 2000 à 2007, le dixième de 2008 à 2013.

Les programmes généraux devaient comporter des projets pour le financement de certaines institutions sociales, notamment d'hôpitaux, d'établissements d'enseignement ou de recherche technique, d'institutions d'orientation et de promotion des activités professionnelles des populations ainsi que « d'investissements économiques d'intérêt

s'accordent entre eux en vertu du présent traité.

2 - Chaque pays ou territoire applique à ses échanges commerciaux avec les États membres et les autres pays et territoires le régime qu'il applique à l'État européen avec lequel il entretient des relations particulières.

3 - Les États membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires (...), *Ibidem*.

³ Corinne BALLEIX, *L'aide européenne au développement*, Paris, La Documentation française, 2010.

⁴ Convention d'application relative à l'association des PTOM à la Communauté, « (...) Art. 1. Les États participent, (...) aux mesures propres à promouvoir le développement social et économique des pays et territoires (...), par un effort complémentaire de celui accompli par les autorités responsables de ces pays et territoires. À cette fin, il est créé un Fonds de développement pour les PTOM, auquel les États membres versent pendant cinq années les contributions annuelles prévues à l'annexe A de la présente convention. Le Fonds est géré par la Commission. Art. 2. Les autorités responsables des PTOM présentent à la Commission, en accord avec les autorités locales ou avec la représentation de la population des PTOM intéressés, les projets sociaux et économiques pour lesquels le financement de la Communauté est demandé. Art. 3. La Commission établit chaque année les programmes généraux d'affectation aux différentes catégories de projets des fonds disponibles au titre de l'annexe B de la présente convention », *Ibidem*.

général directement liés à l'exécution d'un programme comportant des projets de développement productifs et concrets ». Les mesures de protection et d'orientation pour favoriser le commerce des pays et territoires se situaient dans le cadre du traité : le Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEE, la Politique Agricole Commune (PAC) et le régime des aides à l'exportation et des taxes spéciales⁵.

1) Les objectifs se précisent

Des PTOM l'on passa rapidement à un cadre institutionnel intégrant l'indépendance d'un certain nombre de pays du tiers-monde, dont l'appellation choisie fut « États Africains et Malgaches Associés (EAMA) ». C'est par la convention de Yaoundé du 20 juillet 1963 que s'ouvrirent donc pour la première fois des accords entre États indépendants d'Afrique et Communauté européenne. Cette convention conclue dans la capitale camerounaise entre États fondateurs de la CEE et pays africains portait sur des avantages commerciaux permettant l'accroissement des échanges et une aide financière favorisant les interventions et la coopération technique. Les objectifs, en plus de ceux mentionnés plus haut, se résumaient à favoriser le développement des relations économiques, à aider les jeunes États à consolider une certaine indépendance notamment en soutenant leur industrialisation et, déjà, à permettre la création de zones de coopération régionale africaines. Ainsi des zones de libre-échange étaient prévues avec un système de suppression de droits de douanes connaissant cependant certaines exceptions et, dès 1964, les prêts de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) vinrent s'ajouter aux dons de la FED. Le 19 juillet 1969, les EAMA et la CEE renouvelaient la convention de Yaoundé avec des actions financées par la FED pour la promotion commerciale des produits des EAMA et l'application par ces derniers de la clause de la nation la plus favorisée vis-à-vis de la CEE dans le cadre des accords de protection face aux produits concurrents extérieurs.

Les Fonds européen de développement et le Programme indicatif national

Période	n° FED	Montant total PIN
1959-1963	I	56 millions UCE
1964-1969	II	65 millions UCE
1970-1975	III	70 millions UCE
1975-1980	IV	69 millions UCE
1980-1985	V	78 millions UCE
1985-1990	VI	125 millions ECU
1990-1995	VII	133,2 millions ECU
1995-2000	VIII	188,5 millions ECU
2000-2007	IX	477 millions d'euros
2008-2013	X	600 millions d'euros

UCE : Unité de Compte Européenne ; ECU : European Currency Unit (1 ECU =1 euro)

⁵ Voir Raymond-Marin Lemesle, *La Convention de Lomé*, coll. « Notes africaines, asiatiques et caraïbes », CHEAM, Paris, 1996.

Les partenariats entre Madagascar et la Communauté européenne se sont donc concrétisés dès 1959 à travers l’application du traité de Rome puis des premières Conventions de Yaoundé. Les financements communautaires, correspondants au Programme Indicatif National (PIN) pour Madagascar, sont montés *crescendo* du soutien ponctuel aux réseaux de communication routière et ferroviaire à la perspective de mise en œuvre des infrastructures économiques lourdes du pays, bâtiments et travaux publics (routes, ponts, écoles et hôpitaux). Ce fut également jusqu’en 1975, une aide à la riziculture, aux cultures d’exportation, à celles du marché intérieur et aux investissements sociaux.

2) La nécessaire adaptation des mécanismes

Mais la signature entre les neuf États de la Communauté et les 46 États ACP de la première convention de Lomé le 28 février 1975 consacra un changement des circonstances entourant les conventions d'aide et de coopération. Tout d'abord entre Yaoundé II et Lomé I, la Communauté était passée à neuf membres et leur adhésion, surtout celle de la Grande-Bretagne, fut l'occasion d'un protocole annexe qui ouvrait la possibilité à d'autres pays du Sud (essentiellement du *Commonwealth*) de signer des accords d'association ou autres avec la Communauté. De plus, les années 1973-74 virent la hausse du prix des matières premières et au premier plan le pétrole⁶, ce dont les pays en disposant pouvaient évidemment profiter tandis que les plus pauvres voyaient leur perspective de développement toujours limitée. Enfin, en raison de l'augmentation du coût énergétique dans les industries notamment européennes, on avait pris conscience d'une certaine interdépendance des économies. L'accord voyait la Communauté renoncer à la demande de réciprocité pour les avantages commerciaux et il créait un mécanisme de garantie de recettes d'exportation appelé Stabex pour les produits agricoles et Sysmin pour les produits miniers. Le Stabex (stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles), créé en 1975, a évolué au fil des conventions, en fonction de la nécessité de concilier l'automaticité des transferts et la spécificité de leur utilisation. La dotation globale Stabex, au sein du Fonds Européen de Développement (FED), était répartie en cinq tranches annuelles. À la fin de chaque année civile étaient déterminées les pertes d'exportation subies au titre de chacun des produits pour lesquels les recettes représentaient au moins 5 % du total des recettes d'exportations ; comparées à un niveau de référence (moyenne des recettes d'exportations des six années précédant l'année d'application, à l'exclusion des deux années dont les résultats sont les plus divergents) et l'État avait le droit à un transfert sous certaines conditions. De la simple information après coup prévue dans Lomé I, on est passé d'une demande d'information préalable (Lomé II) à la demande d'informations substantielles et d'une justification lorsque le pays entendait utiliser les transferts en dehors du secteur où la perte était intervenue (Lomé III). L'usage des fonds Stabex restait à la disposition des États dans les trois premières conventions. Lomé IV marque une rupture en distinguant deux étapes : la première, automatique, consistant en un versement sur un compte en écus ouvert au nom de l'État ACP dans une banque de l'Union européenne et la seconde, conditionnelle, soumise à l'adoption d'un cadre d'obligations mutuelles (COM) prévoyant l'usage des fonds Stabex.

⁶ Bearisoa RAKOTONIANA, « Les enjeux énergétiques à Madagascar de 1958 à 1972. L'exemple du pétrole » in Dominique BARJOT, THI HOAI TRANG PHAN, *Économie et développement durable : héritages historiques et défis actuels au sein du monde francophone*, Publications de la Société française d'histoire des Outre-mers, Paris, 2016, p. 105 et sq.

Ce contrôle plus strict des fonds est allé de pair avec le versement des transferts sous formes de dons et non plus de prêts (Lomé IV). Les difficultés de fonctionnement ont progressivement limité son efficacité : 1/ les délais de mise en œuvre des fonds Stabex, difficilement compressibles, ont diminué l'effet stabilisateur du mécanisme. Initialement, les délais de décaissement ne dépassaient pas un an mais ont été accrus par la suite. 2/ La mauvaise utilisation des fonds qui, intégrés dans les budgets des États, ont davantage servi à soutenir les finances publiques que les filières. 3/ L'insuffisance des ressources (Lomé IV : dotation de 1 500 millions d'Écus pour cinq ans) par rapport à l'ampleur des demandes reflétant la chute des produits de base, essentiellement due à une progression constante de la production face à une demande en faible augmentation. Ainsi, la chute des prix du café et du cacao a été accentuée par la non reconduction des accords mondiaux entre pays producteurs et pays consommateurs. Le Sysmin (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation des produits minéraux) était un mécanisme de soutien à la production et à l'exportation des produits miniers des pays ACP. Il concernait moins de dix produits d'origine minérale (cuivre, cobalt, phosphate, manganèse, bauxite, aluminium, étain, minerais de fer, uranium). Pour que le mécanisme se déclenche, des conditions alternatives devaient être réunies : soit le produit devait constituer au moins 15 % des exportations, soit l'ensemble des produits miniers devait représenter 20 % au moins des exportations. La compensation était déclenchée dès lors que la capacité de production ou d'exportation ou les cours chutaient d'au moins 10 % par rapport à la moyenne des deux années précédentes. Des subventions pouvaient être accordées et des prises de participation être réalisées afin de maintenir les capacités de production minière dans les pays confrontés à de graves difficultés.

Les conventions successives de Yaoundé I à Lomé IV, de 1975 à 1990, ont consolidé et renforcé la dynamique de la coopération ACP/CEE avec une palette toujours plus grande de mécanismes d'aide aux pays en développement : Stabex, Sysmin, accès préférentiel au marché européen, aide au développement, à l'ajustement structurel et à l'industrialisation dans un cadre régional, etc. L'intervention communautaire à Madagascar à travers l'application des IV^e au VI^e FED de 1976 à 1990, se concentrera sur les facteurs favorisant la nécessaire croissance de la production agricole et l'organisation des filières d'exportation : le développement agricole et rural et l'amélioration des conditions de vie de la population rurale. L'accent commença également à être mis sur le développement de la pêche et des ressources halieutiques avec par exemple des accords bilatéraux en 1986 (thon).

De 1990 à 2000, période correspondante à l'application des FED VII et VIII, le partenariat Communauté européenne-Madagascar se rééquilibre au profit des infrastructures en application du Programme Indicatif National (PIN). Ce seront ainsi les financements portant sur les réseaux de communication en création, réhabilitation et entretien de routes (1 270 km pour un coût estimé de 120 millions d'euros entre 1993 et 2002), sur la modernisation et la sécurisation des ports et des aéroports (16 millions d'Écus pour dix aéroports de province en 1996). Par ailleurs, la Communauté européenne a ciblé la politique nationale de la santé de la Grande Île, notamment en appuyant la création de la Centrale d'achat de médicaments génériques essentiels SALAMA.

Au début des années 1990, le président François Mitterrand avait insisté auprès de la communauté internationale et de ses partenaires européens de la nécessité de l'appui aux processus démocratiques dans les pays ACP, notamment lors de son discours de la Baule. Ainsi, Madagascar sera concernée par un programme d'appui à la démocratisation (1 million d'Écus pour une aide logistique et de suivi des élections) lors de ses élections présidentielles de 1996.

B. L'Accord de Cotonou⁷

Signé le 23 juin 2000 dans la capitale du Bénin, après l'expiration de celui de Lomé IV, et entré en vigueur depuis le 1^{er} avril 2003, l'Accord de Cotonou marque le renouveau de la coopération entre l'Union européenne et les États ACP⁸. Il concerne aujourd'hui 79 États ACP et les 28⁹ de l'Union européenne. Le Fonds Européen de Développement, protocole financier revu tous les cinq ans, est le principal instrument de financement de la coopération au développement de l'accord. Le FED est alimenté par des contributions des États-membres de l'Union européenne sur la base d'une clef de contributions spécifiques. D'autres instruments, en particulier du budget communautaire, viennent en appui des actions de coopération de l'accord. Les acteurs de la coopération de l'Accord de Cotonou sont les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques. Entré en vigueur depuis le 1^{er} avril 2003, l'accord de Cotonou a pour objectif de rétablir les équilibres macro-économiques, de développer le secteur privé, d'améliorer les services sociaux, de favoriser l'intégration régionale, de promouvoir l'égalité des chances hommes-femmes, de protéger l'environnement et d'abolir de manière progressive et réciproque les entraves aux échanges commerciaux.

Discuté depuis 1996, l'accord de Cotonou doit tirer les enseignements des coopérations précédentes. Les résultats étant mitigés (les préférences commerciales n'ayant pas réussi à assurer le décollage de l'ensemble des pays), l'accord doit mieux prendre en compte le contexte institutionnel et politique et les données locales propres à chaque pays, rendre l'aide plus efficace, améliorer les procédures d'intervention, impliquer la société civile et s'adapter à la situation internationale.

Le programme de développement, mis au point dans le cadre de l'accord de Cotonou, repose sur cinq piliers que sont :

- le dialogue politique (consolidation de la paix, prévention et la résolution des conflits, respect des droits de l'homme, principes démocratiques et l'État de droit, bonne gestion des affaires publiques) ;

- la participation de la société civile (par une politique générale d'information et de consultation auprès des populations concernées et des acteurs économiques et sociaux locaux) ;

- la réduction de la pauvreté (stratégie globale de développement mettant en interaction les dimensions politiques (*coopération régionale*), économiques (*développement du secteur privé, réformes structurelles et sectorielles*), sociales (*jeunes, égalité des chances*), culturelles et environnementales de chaque pays) ;

- un nouveau cadre de coopération économique et commerciale (libéralisation des échanges, conformité avec dispositions de l'OMC, renforcement des capacités de production et stimulation des investissements) ;

- la réforme de la coopération financière (critères d'évaluation des besoins et des performances, instruments de la coopération du FED et de la BEI rationalisés et procédures allégées).

⁷ Accord de Partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JO L 317, 15 décembre 2000.

⁸ Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI^e siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat*, Direction générale VIII développement, Groupe de réflexion Partenariat 2000

⁹ La clause de sortie de l'UE selon la procédure de l'article 50 du traité de Lisbonne ayant été demandée par le gouvernement britannique en application des résultats du référendum du 23 juin 2016 donnant la majorité au départ de la Grande Bretagne de l'UE, cette dernière ne comptera plus que 27 pays membre au terme de ce processus.

Concrètement, chaque pays dispose d'une enveloppe de base, qui couvre l'aide sur la base d'une stratégie de coopération nationale (SCN) élaborée conjointement par l'Union européenne et les pays bénéficiaires. Celle-ci est complétée par un programme indicatif opérationnel (opérations concrètes et leurs ressources financières). Une seconde enveloppe permet de couvrir des besoins imprévus. Pour 2000-2005, les ressources financières du 9^{ème} FED se sont élevées à 13,5 milliards d'euros, les ressources propres de la BEI à 1,7 milliard d'euros. L'accord de Cotonou a supprimé le Stabex et le Sysmin mais la nécessité de sécuriser les recettes d'exportations notamment agricoles demeure. Aussi, l'Union européenne a institué, dans une même logique, le mécanisme Flex en cas de perte de 10 % (2 % pour les PMA, les pays enclavés et insulaires) des recettes d'exportations. À la suite du sommet du G20 d'avril 2009, l'Union européenne a adopté une communication sur sa stratégie d'aide au développement, le mécanisme Flex étant doté de 500 millions d'euros fin 2009.

C. Le plus vaste ensemble mondial de coopération Nord-Sud pour le développement

Conclu pour 20 ans, cet accord, révisé tous les 5 ans et engageant 94 États, est le plus vaste ensemble mondial de coopération Nord-Sud pour le développement avec 48 pays de l'Afrique subsaharienne, 15 pays des Caraïbes, 14 pays du Pacifique et les 28 pays de l'Union européenne, soit une population totale de plus d'un milliard de personnes. Les pays ACP ont bénéficié d'une aide importante au titre du Fonds européen de développement, révisable tous les cinq ans (13,5 milliards d'euros pour les cinq premières années et 22,7 milliards d'euros sur la période 2008-2013). L'accord prévoyait également un accès privilégié au marché de l'Union européenne grâce aux accords UE-ACP. Mais la commission a exigé que, le système préférentiel contrevenant aux règles de l'OMC, de nouveaux accords de partenariat économique, les APE, les remplacent.

1) L'aide au développement

L'accord de Cotonou vient cependant s'inscrire dans le cadre plus général de la politique européenne d'aide au développement. Le traité de Maastricht avait ainsi fixé les objectifs de la coopération au développement dans le titre XX du TCE (actuellement V^e partie, titre III, chap. 1, TFUE) : développement économique et social des pays aidés, consolidation de la démocratie, État de droit, libertés fondamentales, conditionnant l'aide au développement, le traité de Lisbonne ajoutant l'objectif principal de la « réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté » (art. 208 TFUE). Cette aide représente 0,31 % du PNB des pays de l'Union européenne qui se sont engagés à augmenter leur Aide Publique au Développement (APD) à 0,7 % de leur RNB en 2015¹⁰. Pour mémoire, en 2008, le cumul des versements d'APD des États de l'Union européenne et des aides bilatérales des États membres représentait 60 % de l'APD mondiale.

À Madagascar, l'Union européenne utilise donc la Banque Européenne d'Investissement (BEI), pour financer des programmes de développement et ses États-membres, comme la France et l'Allemagne, agissent par le biais des aides bilatérales¹¹.

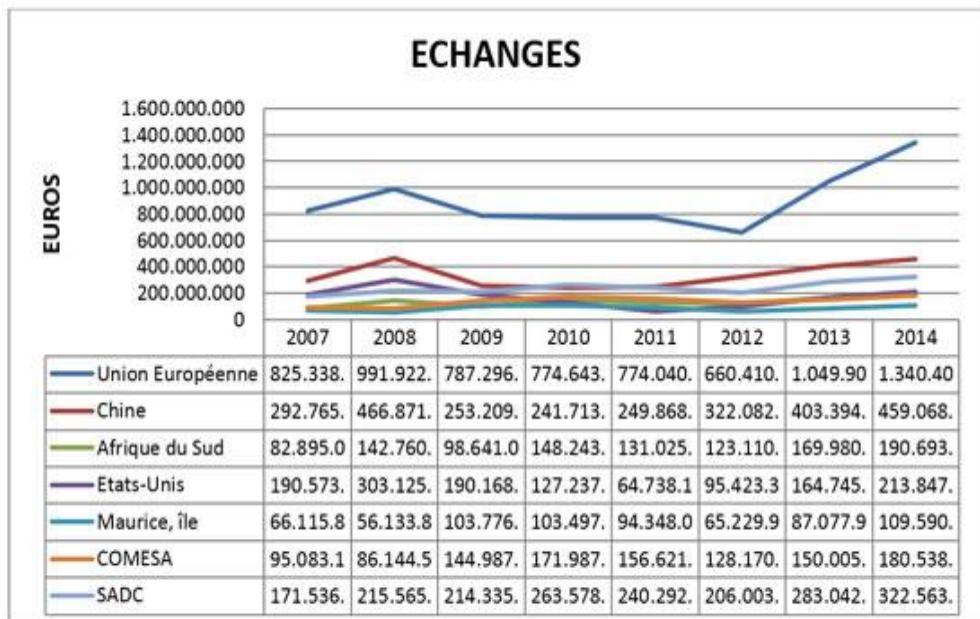
Pour la Grande Île, les premières applications de l'accord de Cotonou, correspondant au FED IX (2000-2007), ont eu pour objet de renforcer le partenariat avec

¹⁰ *Problèmes économiques*, « Quels objectifs pour le développement après 2015 ? », n° 3116, Paris, La Documentation française, septembre 2015.

¹¹ Et des investissements ciblés, comme celui sur bauxite, voir Bearisoa RAKOTONIANA, « Le bauxite à Madagascar et la stratégie de Péchiney », *Revue Française d'Histoire économique*, n° 4-5, 2015-II, 2016-I, Paris, Presses de la Recherche historique, p. 252 et sq.

l'Union européenne principalement sur le terrain des infrastructures de transport et du développement rural. Le gouvernement malgache a ainsi vu sa politique de réhabilitation et d'entretien de ses infrastructures de transports, bénéficier de financements à hauteur de 245 millions d'Euros (2003-2007). Le deuxième axe prioritaire du PIN FED IX s'est attaché à appuyer la multiplication des systèmes de micro-crédit, le processus de décentralisation de la production agricole, la valorisation des filières d'exportation agricole, de la pêche et de l'élevage. Le FED X avait pour objectif la prolongation de l'effort des expériences précédentes d'investissements sur les structures ainsi que l'appui à la consolidation du cadre macro-économique (gouvernance, société civile et l'intégration régionale).

Commerce bilatéral Madagascar-Union européenne



Source INSTAT

2014 (statistiques non définitives)

Entre 2007 et 2014, l'Union européenne restera le premier partenaire commercial de Madagascar. 36 % des échanges se faisaient avec l'UE en 2007 contre 33 % en 2014. 13 % des échanges se font avec la Chine en 2007 contre 11 % en 2014. La Chine devient le deuxième partenaire commercial de Madagascar à partir de 2005, remplaçant ainsi les États-Unis.

La crise politique qui avait frappé la Grande Île le 17 mars 2009, conduisit Bruxelles à progressivement limiter sa coopération jusqu'à la suspension en juin 2010 par décision du conseil de l'Union européenne¹² de l'Accord de partenariat ACP-UE au

¹² Décision 2010/371/UE du 06 juin 2010 relative aux mesures appropriées liées à l'article 96 de Cotonou qui avait mené à la suspension de la coopération directe avec le gouvernement. Décision abrogée le 19 mai 2014.

titre de son article 96, et par conséquent de la mise en œuvre du Programme Indicatif National (PIN) de ce même FED X, même si 303,61 millions d'euros du FED X ont pu être financés entre 2012 et 2013 pour des actions dans le domaine social, alimentaire et de la création d'emplois. En effet, la Décision du Conseil du 5 décembre 2011 a permis à l'Union européenne d'engager plus de 300 millions d'EUR au titre du Fonds Européen de Développement (FED) X pour des projets visant à améliorer rapidement les conditions de vie des populations les plus vulnérables¹³.

Projets mis en œuvre sous le X^e FED et autres instruments financiers

Projets	Domaines
PASSOBA (32M€)	Éducation Appui aux Services d'éducation de Base. Améliorer l'accessibilité financière à l'éducation ainsi que la qualité de l'enseignement. Activités en cours depuis avril 2013 au travers du bureau d'études PRONAM. Zones d'intervention : 9 régions : Sava, Analanjirofo, Menabe, Atsimo, Andrefana, Anosy, Atsinanana, Boeny, Vakinankaratra et Betsiboka.
EDUCATION GAP FILLING (15M€)	Programme d'Appui d'urgence à l'Éducation Nationale Malgache. Paiement des maîtres FRAM (enseignants non fonctionnaires) pendant 2 bimestres de l'année scolaire 2012/13 ; distribution de kits scolaires dans les écoles primaires publiques en 2013-14 ; cantines scolaires opérationnelles dans les zones les plus vulnérables à la malnutrition. Zone d'intervention : couverture nationale.
PASSOBA (32M€)	Santé Appui aux Services de Santé de Base. Renforcer l'accès, la gestion et la qualité des services de santé de base. Convention de contribution signée avec UNICEF et activités en cours depuis septembre 2012. Zone d'intervention : 9 régions : Sava, Analanjirofo, Menabe, Atsimo, Andrefana, Anosy, Atsinanana, Boeny, Vakinankaratra et Betsiboka.
DINIKA (10M€)	Société civile - emploi Programme d'Appui à la Société Civile Malgache. Promotion de la bonne gouvernance au niveau local et national ; appui à la structuration et professionnalisation des Acteurs Non Étatiques pour une plus grande

¹³ Aide de l'Union Européenne en faveur de la République de Madagascar, conformément aux dispositions des articles 2 et 4 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé et signé à Luxembourg le 25 juin 2005 et successivement révisé et signé à Ouagadougou le 22 juin 2010.

	indépendance et crédibilité. Programme de 4 ans lancé en septembre 2013. Zones d'intervention pour les activités plus opérationnelles : 3 régions Atsimo-Andrefana, Analanjirofo et Analamanga.
PROCOM (8M€)	Appui à l'emploi et à l'intégration régionale Programme d'Appui à l'Emploi et à l'Intégration Régionale. Renforcement des capacités du secteur privé à se prendre en charge, et amélioration de la compétitivité sur le marché national, régional et international. Bénéficiaires : entreprises, groupements, organisations intermédiaires, organismes dans le domaine de la qualité, des normes et des standards, centres de recherche, unités de transformation et de conditionnement. Démarrage fin 2014. Zone d'intervention : couverture nationale.
ASARA (40M€), AINA (15,5M€), ASA (20M€)	Développement rural et eau - Amélioration de la Sécurité Alimentaire, Augmentation des Revenus Agricoles, et lutte antiacridienne. Ce programme vise l'autosuffisance des ménages en produits vivriers de base et le développement d'activités agricoles génératrices de revenus. Il intervient sur le financement et le développement des services agricoles, le développement des filières dans le cadre de partenariats privé-public et l'amélioration des conditions de transport (300km de pistes). Le projet comprend une convention de délégation de gestion à la GIZ de 4M€. Zone d'intervention : extrême Sud/Sud-Est. - Actions Intégrées en Nutrition et Alimentation. Financé sous l'initiative Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Convention de contribution avec la FAO comme organisme coupole. Les activités ont démarré en 2014. Zone d'intervention : hautes terres du Sud et Sud/Est. - Amélioration de l'Agriculture et de la Sylviculture périurbaine. Comprend une convention de délégation avec l'AFD. Zone d'intervention : Antananarivo.
AREA (9,41M€)	- Accès aux Infrastructures en Eau potable et Assainissement. Financé sous l'initiative OMD. 5 contrats en cours avec des ONG présentes dans les territoires concernés. Zone d'intervention : une cinquantaine de communes rurales du Centre et de la côte Est.

HIMO (50M€)	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien aux populations rurales par l'aménagement des Routes Nationales 12A, RN5 et des pistes rurales connexes (environ 200km) en favorisant la création d'emplois et de revenus, avec un objectif de désenclavement et d'amélioration de la mobilité. Zones d'intervention : Sud/Est (RNT12A) et Nord/Est (RNS5). Les activités sur le terrain ont démarré en avril 2013.
AIDE URGENCE SUITE DEGATS CLIMATIQUES – (39.5M€)	<ul style="list-style-type: none"> - Ce programme permet des interventions de réparation suite aux dégâts climatiques, sur le réseau de transport dans son ensemble (routes, pistes, bacs, chemin de fer etc.), ainsi que toute infrastructure à caractère social (ouvrages d'assainissement, adduction, énergie, bâtiments sociaux etc.). Les travaux sont réalisés après validation des requêtes par la Délégation. Dans le cas de réouverture de routes ou de pistes d'urgence, il est fait appel à un contrat mobilisable à la demande (ordre de service). Zone d'intervention : tout le territoire de Madagascar.
REPONSE SUITE TEMPÊTE TROPICALE HUBERT – (5.4M€)	<ul style="list-style-type: none"> - suite au passage de la tempête HUBERT en mars 2010 pour des travaux de réparations des dégâts routiers sur le réseau Sud-Est et sur la ligne de chemin de fer FCE.
APPUI AU PROCESSUS ELECTORAL - (17M€)	Convention de contribution avec le PNUD pour la mise en œuvre du PACEM (Programme d'Appui aux Cycle Électoral à Madagascar dont les Présidentielles et Législatives de 2013) en appui à la CENI-T (Commission Électorale Nationale Indépendante) ; appui au recensement électoral et à l'observation électorale y compris nationale à travers PACTE, SFCG, EISA, KMF et SOCLE. Zone d'intervention : couverture nationale.

Source : Délégation de l'Union européenne à Madagascar

Entre 2002 et 2013, l'Union européenne fut le plus grand bailleur de fonds multilatéral de Madagascar¹⁴ avec un financement pour le développement de la Grande Île à hauteur de plus de 1 milliard d'euros, dont 889 millions d'euros (soit 82 %) provenant du FED et 191 millions d'euros, du budget annuel des institutions européennes, soit 47 % des aides publiques au développement reçues par Madagascar. Sur ce total, 30 % correspond à l'aide bilatérale des États membres et 17 % à celle des institutions européennes.

En application de l'article 8 de l'Accord de Cotonou, des rencontres semestrielles entre les responsables malgaches et la Délégation de l'Union européenne et les

¹⁴ R. EDMOND, « Madagascar Union Européenne : un milliard d'euros de financements en onze ans », *Rédaction Midi Madagasikara*, 14 février 2015.

ambassadeurs accrédités à Madagascar ont fait se maintenir le dialogue politique depuis 2009 jusqu'au rétablissement constitutionnel et, le 6 février 2015, au-delà de l'ensemble des questions politiques et sociales, a été évoquée dans ce cadre du retour aux conditions normales du partenariat entre Madagascar et l'Union européenne, la programmation du FED XI et les priorités économiques et de croissance de la Grande Île. Préalablement, la décision du Conseil de l'Union Européenne en date du 19 mai 2014, avait lancé, au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, la reprise complète de la coopération au développement de Bruxelles avec Antananarivo, et le lancement de la programmation au titre du Fonds Européen de Développement XI pour la période 2014-2020 d'un montant indicatif de 455 M€. La normalisation totale des relations entre l'Union européenne et Madagascar a permis la restitution des fonctions d'Ordonnateur national à la République de Madagascar, et plus particulièrement au ministre des Finances et du Budget désigné le 10 juin 2014 par le gouvernement malgache pour remplir ces fonctions.

Programme Indicatif National PIN 11ème FED (2014-2020)
Calendrier indicatif pour l'engagement des fonds (montants indicatifs)

Désignation	Allocation indicative En million €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Secteur 1 : Gouvernance et renforcement des politiques publiques	145	95		50	PM	PM	PM	PM
Secteur 2 : Infrastructures en support au développement économique	230			228	2	PM	PM	PM
Secteur 3 : Développement rural	130			85	45	PM	PM	PM
Appui société civile	8				8	PM	PM	PM
Appui Ordonnateur National	3		2		1			
Facilité de Coopération Technique (TCF)	2			2				
Total	518							

PM : pour mémoire, selon résultat revue à mi-parcours.

Source : Fonds XI Européen de Développement Programme Indicatif National (2014-2020)
Pour une coopération entre La République de Madagascar et l'Union Européenne

2. L'avenir de Cotonou et les APE

Par le biais de ces relations préférentielles, l'Union européenne, surtout par l'action des pays ayant entretenu des relations privilégiées et bénéfiques avec leurs anciennes colonies, est donc devenue la première donatrice d'aide publique au développement. Mais un certain nombre de paramètres sont venus troubler la relation UE/ACP : qu'il s'agisse des transferts financiers qu'a impliqué la dernière vague d'élargissement, la situation quasi récessionniste de la zone euro depuis quelques années, la position de certains représentants de pays de la sphère germanique marquant leur manque d'intérêt pour une géopolitique ultramarine de l'Union européenne, mais surtout la difficulté de la Commission à conserver la relation privilégiée avec ses partenaires ACP, devenue simple variable d'ajustement dans sa stratégie vis-à-vis de l'OMC et de

la politique de concurrence¹⁵. Les nouveaux Accords de Partenariat Économique (APE) ont entraîné des oppositions et seule la région des Caraïbes avait signé un accord complet avec l'Union européenne dans les délais.

Programme Indicatif National PIN 11^{ème} FED (2014-2020)
Carte indicative des pôles de croissance ciblés



Source : Fonds XI Européen de Développement Programme Indicatif National (2014-2020)
Pour une coopération entre La République de Madagascar et l'Union Européenne

¹⁵ « La politique de concurrence de l'Union européenne et la mondialisation (European Union Competition Policy and Globalization) », Dominique BARJOT, Marie-Claude ESPOSITO (dir.), *Mondialisation, modèles nationaux de développement et stratégies d'entreprises XIX^e-XX^e siècles* (Globalization, national patterns of development and strategies of firms XIXth-XXIst centuries), Paris, SPM, 2016, p. 122-138

Jusqu'au 31 décembre 2007, les relations commerciales antérieures de l'Union européenne avec les pays ACP (qui accordaient à leurs produits un accès préférentiel aux marchés de l'Union européenne sur une base non réciproque) ne satisfaisaient pas aux règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Elles étaient strictement unilatérales et provisoires. Les AICE, par contre, impliquent une relation contractuelle et comportent un traité compatible avec l'OMC, fondé sur un engagement à l'égard d'un accès en totale franchise de droits et de contingents pour les biens des pays AfOA.

En effet, en 2000, les pays ACP et l'Union européenne¹⁶ avaient convenu de conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) afin de remplacer le régime unilatéral de préférences commerciales, appliqué par l'Union sur les importations en provenance des États ACP, lequel prévalait à l'époque. L'accord de Cotonou avait pour objectif la promotion des Pays ACP dans l'économie mondiale, notamment par la création de marchés régionaux plus intégrés avec l'aide de la coopération au développement de l'Union pour soutenir les capacités institutionnelles et productives des pays ACP et d'étayer les nécessaires processus d'adaptation. La négociation des nouveaux Accords de Partenariat Économique (APE) engagée en 2002 devait être conclue au plus tard le 31 décembre 2007, sachant que le système de préférences commerciales de Cotonou et la disposition de l'OMC relative aux accords commerciaux existants entre les pays ACP et l'Union arrivaient à expiration le 1^{er} janvier 2008. En août 2007, la Communauté de l'Afrique de l'Est s'est créée sous la forme d'un nouveau groupement d'intégration régional. Les États concernés ont bénéficié pour leurs produits, à partir du 1^{er} janvier 2008, au titre du règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil, d'un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché des biens de l'Union.

Madagascar a signé le 29 Août 2009, avec Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe l'Accord de Partenariat Économique, dont l'application provisoire du 14 mai 2012, s'est concrétisée pour Madagascar le 1^{er} janvier 2014. C'est le premier APE mis en œuvre en Afrique. Afin de permettre de bénéficier pleinement de cet accord économique, l'Union européenne octroie aux quatre pays signataires, des financements spécifiques sous le FED X et le FED XI régional. L'Afrique orientale et australe (AfOA) devait être formée des îles de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Maurice et Seychelles), les États de la corne de l'Afrique (Djibouti, Éthiopie, Érythrée et Soudan) et des États du sud de l'Afrique (Malawi, Zambie et Zimbabwe). En 2010, les importations totales de l'Union européenne en provenance des pays de l'AfOA atteignaient environ 2,88 milliards d'euros, soit 0,2 % des importations totales de l'Union, et se composaient principalement de thon transformé, de café, de sucre de canne, de textile, de tabac, de fleurs coupées et de ferro-alliages. Les importations des pays de l'AfOA signataires de l'AICE représentaient environ 70 % des importations de l'Union en provenance de la région. Les exportations de l'Union vers l'AfOA, pour l'essentiel des machines, des véhicules, des produits pharmaceutiques et des produits chimiques, s'élevaient à quelque 3,99 milliards d'euros la même année. En termes d'échanges, la concurrence entre l'Union et les pays de l'AfOA est négligeable. À la fin de l'année 2007, six États de la région AfOA (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie et Zimbabwe) ont conclu un accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique avec

¹⁶ Kenneth KARL, « Le temps des changements et des ajustements », dossier « Nouvel accord ACP-UE », *Le Courrier ACP-UE*, numéro 181, juin- Juillet 2000.

l’Union européenne, prélude à un APE complet. L’AIPE a été ratifié par quatre pays (Madagascar, Maurice, Seychelles et Zimbabwe) en août 2009 et s’applique à titre provisoire depuis le 14 mai 2012. L’AIPE fait bénéficier les produits en provenance de Maurice, de Madagascar, des Seychelles et du Zimbabwe d’un accès en totale franchise de droits et de contingents au marché de l’Union. Ces États s’engagent en contrepartie à ouvrir progressivement leur marché aux exportations de l’Union au cours des quinze prochaines années, avec des exceptions (qui ne peuvent dépasser 20 % des importations en provenance de l’Union) pour certains produits qu’ils estiment sensibles. Ces exceptions diffèrent d’un pays à l’autre, mais concernent principalement des produits agricoles. En outre, l’accord contient des dispositions concernant les règles d’origine, la coopération au développement, les pêcheries, les instruments de défense commerciale et le règlement des litiges. De plus, l’AIPE constitue une étape supplémentaire d’un processus sur la voie de l’intégration régionale. L’accord intérimaire prévoit une protection adéquate des industries naissantes, dans le but de permettre un développement harmonieux des pays partenaires. Les réductions de droits de douane se font sur une période transitoire de 15 ans. Les pays partenaires ont le droit d’exclure de cette libéralisation un maximum de 20 %, toutes importations confondues. Des garanties existent dont le rôle est de protéger contre une augmentation soudaine des importations. Les procédures visant à appliquer ces instruments de défense commerciale prévoient une consultation de l’Union. La coopération au développement devrait être également orientée vers la préparation des entreprises à la concurrence sur le marché international et vers l’aide aux exportateurs pour qu’ils répondent aux critères d’exportation de l’Union.

Cet Accord de Partenariat Économique intérimaire entre l’Union européenne et Madagascar et contenant des aides spécifiques, a également favorisé la signature d’un nouvel accord sur un Protocole de 4 ans (2015-2018) pour la pêche thonière. Au total, trois accords lient Madagascar et l’UE : l’Accord de Cotonou, l’Accord de Partenariat Économique, signé en août 2009, ainsi que l’Accord de pêche de 1986 puis en 2006 auquel sont liés des protocoles d’accord.

Des premiers accords de Lomé à l’APE, en passant par l’Accord de Cotonou, la relation entre la Communauté puis l’Union européennes et Madagascar a rythmé le développement économique et politique de la Grande Île. L’Union européenne reste le premier partenaire commercial de Madagascar avec un tiers des échanges commerciaux. Néanmoins le cadre s’est considérablement transformé entre les deux parties. Dans le cadre de l’Accord de partenariat économique avec l’UE, le démantèlement tarifaire est appliqué par Madagascar pour 80 % des imports de l’Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2014. Les conditions d’application de l’APE oscillent toujours dans une problématique encore non résolue entre intégration dans la mondialisation et le commerce international et capacité de modernisation à ce rythme de l’économie malgache, surtout en termes d’intégration régionale et de diversification des marchés.