



N° 1776

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur **le nouveau partenariat pour le développement des États
d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. YVES DAUGE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	9
I. UN PARTENARIAT NORD-SUD LONGTEMPS EXEMPLAIRE MENACE PAR SON IMPUISSANCE A EVITER LA MARGINALISATION DES PAYS A.C.P.....	11
A. Un partenariat Nord-Sud longtemps exemplaire.....	11
1) La construction progressive d'une relation de groupe à groupe entre la première puissance commerciale et le premier donateur d'aide publique au développement du monde et soixante et onze pays en développement répartis sur trois continents	11
2) L'établissement d'une relation égalitaire, de long terme, fondée sur la sécurité et la prévisibilité.....	14
3) Une approche globale intégrant commerce et aide au développement.....	15
4) Un financement substantiel composé essentiellement de dons.....	18
5) Un dispositif évolutif.....	20
B. Un partenariat menacé par son impuissance à éviter la marginalisation des pays A.C.P.	22
1) Les symptômes de la marginalisation.....	22
2) Les causes de la marginalisation.....	23
3) Le risque de lassitude et de désintérêt de l'Union européenne.....	26

II. LA PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX A DÉBOUCHÉ SUR LES PROPOSITIONS DE RÉFORME LES PLUS AMBITIEUSES29

A. Les débats préparatoires ont rappelé l'importance des enjeux et écarté les options les moins porteuses d'avenir.....29

1) La nécessité impérieuse de la solidarité dans un monde interdépendant29

- a) L'Afrique du désespoir et des conflits ne doit pas cacher l'Afrique qui travaille et se réforme29
- b) L'Afrique ne surmontera pas seule les défis immenses qui l'assaillent31
- c) L'investissement privé ne peut remplacer l'aide au développement pour surmonter ces défis36
- d) Les pays développés doivent mettre le montant de leur aide au développement en accord avec leur engagement en faveur des grands objectifs mondiaux37
- e) L'Union européenne ne peut renoncer au partenariat Nord-Sud le plus important au moment où elle prétend s'affirmer comme un acteur majeur sur la scène internationale39

2) Les choix en faveur d'un partenariat plus exigeant s'inscrivant dans une perspective mobilisatrice40

- a) Concentration du partenariat sur les pays les moins avancés et la lutte contre la pauvreté ou renforcement de leurs liens économiques avec les pays intermédiaires40
- b) Etendre, morceler ou maintenir la couverture géographique.....41
- c) Pour rendre le régime commercial compatible avec les règles de l'O.M.C. et revitaliser le lien commerce-développement, et compte tenu de l'érosion des préférences commerciales de la Convention de Lomé, schéma des préférences généralisées ou zones de libre-échange ?42
- d) Renforcer la dimension politique et de sécurité du partenariat et ouvrir le champ des acteurs et des niveaux d'intervention.....50

B. Les positions de négociation.....53

1) La position de négociation de l'Union européenne : un projet ambitieux à la recherche d'un partenariat plus équilibré, plus exigeant et plus dynamique53

2) La position de négociation des pays A.C.P. : une relative convergence avec la position de l'Union européenne, reflétant néanmoins certaines inquiétudes57

- a) Les aspects politiques et institutionnels58
- b) Les aspects commerciaux.....59
- c) Les modalités de la coopération et le financement de l'aide60

3) Le déroulement des négociations.....62

III. UN IMMENSE DEFI COMPORTANT DE NOMBREUSES INCERTITUDES SUR LES VOIES ET MOYENS DE REDUIRE LE DECALAGE ENTRE L'AMBITION DU PROJET ET LA REALITE DU TERRAIN.....	65
A. L'instauration d'un climat politique et de sécurité favorable au développement	65
1) Dialogue politique et conditionnalités	65
2) Prévention des conflits et sécurité	69
B. La capacité des pays A.C.P. de s'adapter au choc de la concurrence internationale dans un délai relativement court	75
1) La viabilité politique et économique des zones de libre-échange régionales et sous-régionales	75
a) La multiplicité des regroupements actuels	75
b) Les questions soulevées par le processus de différenciation du régime commercial.....	79
c) le rôle de la zone franc dans le processus d'intégration régionale.....	81
d) L'absence d'éclairage sur les conséquences économiques pour les pays A.C.P. d'un choix en faveur de la libéralisation réciproque	82
2) L'avenir incertain des protocoles produits.....	83
a) Les réformes de l'organisation commune de marché de la banane (O.C.M.B.) à la suite des condamnations successives de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.).....	83
b) Les autres protocoles produits : sucre, viande bovine, rhum.....	94
3) Les demandes des pays A.C.P. en faveur d'un traitement commercial plus équitable.....	96
a) La question fondamentale de l'orientation de l'agriculture des pays A.C.P. derrière les demandes adressées à l'Union européenne	96
b) Pour la reconnaissance par l'O.M.C. d'un traitement spécifique en faveur des pays en développement grâce à l'action conjointe de l'Union européenne et du groupe A.C.P.	98
C. Les conditions d'une gestion plus efficace de l'aide.....	99
1) Les questions soulevées par le futur dispositif de coopération financière	99
a) La stabilisation des recettes d'exportation	100
b) La procédure budgétaire.....	101
c) La gestion de l'aide au secteur privé par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.)	102

2) Pour une nouvelle méthode de gestion	103
a) La gestion centralisée à Bruxelles n'est pas satisfaisante.....	103
b) La nécessité de déconcentrer la définition des projets au niveau des pays A.C.P. et des régions et d'instaurer une coordination opérationnelle sur place entre l'Union européenne, les Etats membres et les opérateurs publics et privés.....	105
c) La nécessité de passer des accords politiques clairs entre l'Union européenne et les gouvernements A.C.P., engageant toute la chaîne d'application	108
d) La nécessité d'organiser des réseaux de compétence professionnelle entre l'Europe et les pays A.C.P. et de favoriser l'investissement des migrants dans leur pays d'origine.....	109
D. L'ampleur de l'effort consenti par l'Union européenne.....	110
1) Le renouvellement du protocole financier (F.E.D.)	110
2) L'allègement de la dette	115
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	121
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	129
ANNEXES.....	137
Annexe 1 : Pays participants, de Yaoundé 1 à Lomé IVbis.....	139
Annexe 2 : Données principales sur les soixante et onze Etats A.C.P. et les quinze Etats membres de l'Union européenne	141
Annexe 3 : Appartenance à l'O.M.C. et classement dans la liste des pays les moins avancés des Etats A.C.P. actuellement Parties à la Convention de Lomé	145
Annexe 4 : Fonds européen de développement et banque européenne d'investissement, du Traité de Rome à Lomé IVbis	147
Annexe 5 : Décaissements de l'Aide publique au développement (A.P.D.) des membres du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) – Période 1991-1997	149
Annexe 6 : Aide publique au développement nette en 1997, en pourcentage du P.N.B. des pays développés	151

Annexe 7 : Evolution du commerce entre l'Union européenne et les pays en voie de développement (1976–1997).....	153
Annexe 8 : Balance commerciale de l'Union européenne avec les pays A.C.P.....	155
Annexe 9 : Importations de l'U.E. à 15 en provenance des A.C.P. – (U.E. à 12 avant 1995)	157
Annexe 10 : Principaux produits importés des A.C.P.	159
Annexe 11 : Bilan des protocoles-produits	161
Annexe 12 : Carte.....	162

MESDAMES, MESSIEURS,

La négociation ouverte en septembre 1998 pour poursuivre la relation entre l'Union européenne et les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (A.C.P.) à l'expiration de la quatrième Convention de Lomé en février 2000 ne ressemble à aucune des négociations qui l'ont précédée en vue de renouveler les conventions antérieures. L'objectif n'est plus en effet d'enrichir ni de compléter ce qui a été longtemps considéré comme le modèle le plus abouti de la coopération Nord-Sud, mais d'assurer sa survie en transformant profondément les fondements et les conditions de ce partenariat.

La Convention de Lomé n'a pas franchi avec succès, au cours de la dernière décennie, l'épreuve de la mondialisation et de la fin de la confrontation Est-Ouest. Alors qu'elle semblait fournir l'aide la plus complète et la mieux dotée qu'il fût possible, elle n'a pu empêcher la marginalisation des pays A.C.P. sur la scène mondiale, au point de décourager l'Union européenne préoccupée par d'autres défis intérieurs ou extérieurs et d'amener certains Etats membres à remettre en question jusqu'à la poursuite de cette relation.

Le grand mérite du débat ouvert par le *Livre vert* présenté par la Commission en 1996, sur les relations entre l'Union européenne et les A.C.P. à l'aube du vingt-et-unième siècle, a été de faire prendre conscience aux Européens que les raisons de poursuivre le partenariat sont plus fortes que jamais, et aux pays A.C.P. que ce partenariat ne pourrait survivre sans une profonde transformation.

Ces débats ont débouché sur des propositions ambitieuses et fort prometteuses quant à la réalisation des objectifs fondamentaux d'éradication de la pauvreté et d'intégration dans l'économie mondiale. Elles rejettent les solutions déresponsabilisantes de protection des situations acquises qui confinerait définitivement les pays A.C.P. dans l'assistance et consacrerait leur marginalisation. Elles offrent au contraire aux pays A.C.P. une perspective stimulante de transformation en profondeur de la société et de l'économie pour les sortir enfin du sous-

développement et les hisser au niveau des grands courants d'échange mondiaux.

Le défi n'en est pas moins immense, même si le champ de visée s'étend sur une longue durée de vingt à vingt-cinq ans. Il ne peut être assumé que si les deux partenaires lèvent certaines ambiguïtés, guidées par la crainte des A.C.P. de ne pouvoir surmonter l'obstacle et par la prudence de l'Union européenne sur l'ampleur de son aide.

De nombreuses incertitudes subsistent en effet sur les voies et moyens de réduire le décalage entre l'ambition du projet et la réalité du terrain. Les uns et les autres doivent se rassurer mutuellement pour pouvoir s'engager pleinement dans la réalisation de ces objectifs et assurer le succès de l'entreprise. Ils doivent avoir conscience qu'ils ont entamé la négociation de la dernière chance pour mettre les pays A.C.P. au diapason des autres grandes régions économiques du monde et que l'échec de ce projet ambitieux constituerait une catastrophe majeure non seulement pour les deux partenaires mais pour l'équilibre mondial.

I. UN PARTENARIAT NORD-SUD LONGTEMPS EXEMPLAIRE MENACE PAR SON IMPUISSANCE A EVITER LA MARGINALISATION DES PAYS A.C.P.

L'impuissance de la Convention de Lomé à éviter la marginalisation des pays A.C.P. au cours de la dernière décennie a d'autant plus surpris les deux partenaires qu'elle a longtemps constitué le modèle le plus abouti et le plus original de coopération Nord-Sud.

A. Un partenariat Nord-Sud longtemps exemplaire

La Convention de Lomé présente en effet toutes les caractéristiques d'un modèle incomparable. Elle a établi une coopération sûre et durable, contractualisée et institutionnalisée, fondée sur un rapport d'égalité et un dialogue permanent entre deux ensembles régionaux d'une importance considérable, combinant tout l'éventail des instruments d'aide et de développement des échanges et couvrant l'ensemble des secteurs économiques, assise sur un financement très substantiel privilégiant le don plutôt que le prêt, enfin capable d'une adaptation progressive au fil des conventions successives qui l'ont infléchie et enrichie.

1) La construction progressive d'une relation de groupe à groupe entre la première puissance commerciale et le premier donateur d'aide publique au développement du monde et soixante et onze pays en développement répartis sur trois continents

L'actuelle Convention de Lomé est l'aboutissement d'un processus de quarante années de coopération au développement, au terme duquel s'est construite progressivement une relation de groupe à groupe entre la première puissance commerciale et le premier donateur d'aide publique au développement du monde et soixante et onze pays en développement répartis sur trois continents.

La politique communautaire de coopération au développement a été créée en 1958 en même temps que la Communauté européenne et trouve

sa source dans la quatrième partie du Traité de Rome qui, complétée par une convention d'application, définissait les relations de la Communauté économique européenne avec les pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.). Après leur indépendance, dix-huit puis dix-neuf Etats africains, malgache et mauricien (E.A.M.A.) signaient les première et deuxième Conventions de Yaoundé.

Idée française au départ, destinée à impliquer ses partenaires européens dans une action concertée en direction du continent africain et à encourager les pays de l'Afrique francophone à diversifier leurs relations avec les autres Etats membres, la relation a pris une nouvelle dimension avec l'arrivée successive des pays anglophones et lusophones à la suite des élargissements de l'Union européenne au Royaume-Uni puis au Portugal. Quarante-six Etats indépendants signaient la première Convention de Lomé en 1975, cinquante-sept la deuxième en 1979, soixante-cinq la troisième en 1984 et soixante-neuf la quatrième en 1989. Le pouvoir d'attraction de la Convention de Lomé ne s'est jamais démenti puisqu'elle s'est étendue en 1993 à l'Erythrée après l'accession de ce pays à l'indépendance et en 1998 à l'Afrique du Sud, selon une formule d'adhésion partielle pour tenir compte de la double nature de pays développé et de pays en développement de ce pays⁽¹⁾.

L'élargissement constant du cercle des partenaires, au point d'en faire la plus vaste relation de coopération Nord-Sud qui ait jamais existé, a naturellement renforcé la consistance politique et économique de liens sans équivalent. Il a en revanche accru l'hétérogénéité du groupe A.C.P. et rendu encore plus nécessaire d'établir un équilibre politique pour aboutir à des compromis entre des intérêts multiples et parfois divergents.

⁽¹⁾ L'acte d'accession de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé prévoit que l'Afrique du Sud adhère aux objectifs et principes de la coopération et participe aux institutions de la convention. Elle s'engage également à la coopération entre les A.C.P. et la Communauté européenne dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et du développement rural, du développement de la pêche, des produits de base, du développement industriel, du développement dans les secteurs minier, énergétique, culturel et social, des entreprises, des services et du commerce, ainsi que de la coopération régionale. Les entreprises sud-africaines pourront prendre part aux appels d'offre concernant des projets financés par le F.E.D.

En revanche, l'Afrique du Sud ne participe pas à la coopération commerciale. Le volet commercial sera couvert par un accord bilatéral de commerce et de coopération Union européenne-Afrique du Sud dont la négociation vient de s'achever au printemps 1998. Elle ne participe pas non plus à la coopération dans le domaine des produits de base (Stabex, Sysmin), ni aux protocoles sur les bananes, le rhum, la viande bovine, le sucre et la C.E.C.A. Enfin, elle n'a pas accès aux ressources du Fonds européen de développement (F.E.D.), mais bénéficie d'une coopération financière bilatérale d'un montant de 507,8 millions d'écus entre 1996 et 1999 et de 875 millions d'euros de 2000 à 2006.

L'Afrique subsaharienne conserve un poids déterminant au sein du groupe A.C.P. Elle représente quarante-sept pays sur soixante et onze et 583 millions d'habitants sur 610 millions, soit 95 % de la population ; elle a reçu 83 % de l'aide allouée en 1997 au titre du Fonds européen de développement, y compris la part de la coopération régionale correspondant aux trois régions, contre 15 % pour les Caraïbes et 2 % pour le Pacifique. L'adhésion de l'Afrique du Sud comme membre qualifié de la Convention de Lomé va encore renforcer le poids de l'Afrique au sein du groupe A.C.P., dans la mesure où ce pays représente 40 % du P.I.B. de toute l'Afrique subsaharienne et où son entrée augmentera de 40 % le volume du commerce Union européenne/A.C.P. Mais cet apport n'effacera pas le fait que l'Afrique subsaharienne compte également le plus grand nombre de pays pauvres au sein du groupe A.C.P. : trente-trois pays les moins avancés (P.M.A.) sur trente-neuf.

A l'exception d'Haïti, du Guyana et du Surinam, les A.C.P. de la région des Caraïbes se situent en majorité dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Certains d'entre eux appartiennent même à la tranche supérieure de cette catégorie, comme Trinidad-et-Tobago ou la Barbade, les Bahamas constituant un cas exceptionnel de pays à revenu élevé. Les huit pays A.C.P. de la région sont de dimensions très inégales, entre des petites îles très faiblement peuplées et la Papouasie-Nouvelle-Guinée qui regroupe à elle seule 70 % de la population avec plus de cinq millions d'habitants, mais ils subissent tous un phénomène d'isolement et d'enclavement et sont très exposés aux risques de catastrophes naturelles comme les cyclones.

Enfin, il convient de rappeler que, parallèlement à la Convention de Lomé, la Communauté européenne met en œuvre depuis l'origine une coopération avec les pays et territoires d'outre-mer, actuellement au nombre de vingt, sous la forme de décisions du Conseil des ministres relatives à l'association des pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) à la Communauté, dont la dernière vient à expiration, comme la Convention de Lomé, le 20 février 2000⁽²⁾.

⁽²⁾ Lors de la signature du traité d'Amsterdam, le 2 octobre 1997, une Déclaration concernant les pays et territoires d'outre-mer insérée dans l'Acte final « invite le Conseil à réexaminer, sur base de l'article 136 du traité, le régime d'association des P.T.O.M. d'ici à février 2000 ». La Commission a présenté à cette fin, le 20 mai 1999, une communication sur ses réflexions concernant le statut des P.T.O.M. associés à la Communauté européenne et sur ses orientations relatives à « P.T.O.M. 2000 ».

2) L'établissement d'une relation égalitaire, de long terme, fondée sur la sécurité et la prévisibilité

La Communauté européenne a eu d'emblée l'ambition d'établir une relation égalitaire et politiquement plus neutre, se différenciant des relations bilatérales que les Etats membres continuaient à entretenir avec leurs anciennes colonies devenues indépendantes.

Ce souci d'écartier tout rapport de dépendance a déterminé les caractéristiques essentielles du système de Lomé.

Il est fondé sur une relation contractuelle garantissant à la fois la sécurité et la solidarité de la relation A.C.P.-Communauté européenne. Le régime commercial préférentiel est uniforme et s'applique de la même manière à l'ensemble des pays A.C.P., les mécanismes de compensation des pertes des recettes d'exportation comme le *Stabex* et le *Sysmin* ont un caractère automatique, mais surtout les engagements financiers sont prévisibles, dans la mesure où le volume global des ressources allouées par la Communauté européenne au début de chaque convention est acquis à l'ensemble des Etats A.C.P. sur une période de cinq ans.

La programmation de ces ressources au niveau de chaque pays ou région bénéficiaire fait l'objet d'un dialogue sur les politiques macro-économiques ou sectorielles dans le cadre d'un partenariat institutionnalisé. Trois organes politiques communs sont en effet chargés de la co-gestion du système de Lomé : le Conseil des ministres A.C.P.-U.E., assisté par le comité des ambassadeurs A.C.P.-U.E., et l'Assemblée paritaire A.C.P.-U.E. Le Conseil des ministres dispose d'un pouvoir de décision assez étendu puisqu'il peut modifier ou compléter diverses dispositions de la convention et définir les règles de passation et d'exécution des marchés et contrats financés par le F.E.D. L'Assemblée paritaire, de nature parlementaire, constitue cependant l'institution la plus originale du système de Lomé, et cette enceinte de débat a marqué son influence en favorisant les progrès de la démocratisation dans de nombreux Etats A.C.P. La Convention de Lomé a également créé des organes spécifiques déconcentrés ou décentralisés pour assurer une cogestion au niveau administratif, par l'intermédiaire de délégations de la Commission, de l'ordonnateur principal et de l'ordonnateur national, et elle a étendu le partenariat à la coopération décentralisée avec des acteurs non gouvernementaux au sein de chaque Etat et à la coopération régionale entre plusieurs Etats.

La Convention de Lomé IV a encore renforcé la sécurité de la relation A.C.P.-U.E. en prévoyant une durée d'application de dix ans au lieu de cinq pour les conventions antérieures, tout en ménageant son

adaptabilité par sa possibilité de révision à mi-parcours et son financement par deux protocoles successifs de cinq ans.

3) *Une approche globale intégrant commerce et aide au développement*⁽³⁾

L'une des originalités du partenariat A.C.P.-U.E. a consisté à tenter d'établir un lien entre le commerce et l'aide au développement.

Les Etats A.C.P. bénéficient d'un régime commercial très avantageux puisqu'il se situe pratiquement au sommet de la hiérarchie des préférences commerciales. Il prévoit en effet le libre accès au marché européen, sans réciprocité, pour la quasi-totalité des exportations en provenance des pays A.C.P. La condition de réciprocité prévue par la Convention de Yaoundé sous forme de « préférences inverses » a été supprimée lors de la négociation de la Convention de Lomé à l'initiative des pays du *Commonwealth*. La Convention de Lomé autorise en outre des exemptions aux règles d'origine, permettant de considérer comme produits A.C.P. les produits exportés d'un pays A.C.P. et contenant jusqu'à 15 % d'éléments d'un autre pays A.C.P., au lieu de 10 % en droit commun.

Ces préférences se traduisent par un accès libre au marché communautaire pour près de 99 % des produits exportés par les A.C.P. vers l'Union européenne, sur la base des exportations effectivement réalisées. Elles sont nettement plus avantageuses que le système de préférences généralisées (S.P.G.) proposé de manière unilatérale par l'Union européenne aux autres pays en développement. Celui-ci se fonde sur un accès libre, mais sur des droits réduits et comporte des restrictions quantitatives plus nombreuses et plus strictes que celles que laisse subsister la Convention de Lomé.

Les produits A.C.P. ne bénéficiant pas d'un libre accès au marché communautaire sont pour l'essentiel ceux que la politique agricole commune soumet à la règle du double prix mondial et communautaire régissant certaines organisations communes de marché. Les restrictions sont plus souples pour les produits d'agriculture tempérée ne relevant pas du système de double prix et comportent un encadrement par un

⁽³⁾ Voir : rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie : « *Quelle efficacité économique pour Lomé ? Redonner du sens au partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique* », de M. Dominique Bocquet, conseiller financier, avec le concours de M. Jean-Philippe Guiltat, attaché commercial (La documentation française - 1998), ouvrage essentiel dont sont tirées nombre d'informations figurant dans le présent rapport.

calendrier organisant l'accès au marché à contre-saison. Enfin, les produits tropicaux bénéficient, sauf exception, d'un accès libre et sans droit de douane.

Par ailleurs, la première Convention de Lomé a créé en 1975 quatre protocoles-produits pour le sucre, le rhum, la banane et la viande bovine, inspirés du « *sugar agreement* » du *Commonwealth*. Ces dispositifs très avantageux offrent à certains pays producteurs un accès privilégié au marché européen, dans la limite de contingents importants, dont le coût est supporté par le budget communautaire et ne figure pas dans les statistiques de l'aide publique au développement. Pour neutraliser l'effet de ces protocoles sur les prix intérieurs de l'Union, il est en effet souvent nécessaire d'augmenter les stocks d'intervention et de subventionner la réexportation de ces produits.

L'aide au développement transite pour l'essentiel par le canal du Fonds européen de développement (F.E.D.), qui constitue le principal instrument financier de la Convention de Lomé et dont les crédits se répartissent entre l'aide programmable et l'aide non programmable.

L'aide programmable est le montant global mis à la disposition d'un pays ou d'une région A.C.P. sur le fondement de programmes indicatifs nationaux (P.I.N.) ou de programmes indicatifs régionaux (P.I.R.) conclus pour cinq ans entre la Communauté européenne et les Etats A.C.P. concernés. Ces documents définissent les programmes et projets de développement ainsi que l'aide financière et mettent l'accent sur les besoins prioritaires dans des domaines tels que la formation, l'autosuffisance alimentaire, l'infrastructure et l'investissement industriel. L'importance de chaque enveloppe nationale dépend de critères objectifs de nature géographique, démographique et macro-économiques (P.N.B. par habitant, croissance économique, dette extérieure...). Le financement de projets d'investissements publics et d'actions d'assistance technique constitue le noyau dur à partir duquel la coopération financière s'est progressivement diversifiée.

L'aide non programmable, pour laquelle des critères objectifs de répartition sont fixés à l'avance, n'est pas apportée à un pays particulier, mais est consentie au cas par cas, selon les besoins et les circonstances. Elle comprend plusieurs types d'interventions répondant à des logiques diverses mais complémentaires.

La facilité d'ajustement structurel répond à une logique de rationalisation économique afin de garantir la viabilité des programmes et projets de développement nationaux et régionaux. Son objectif est de restructurer les finances internes et externes des pays en développement,

en coordination avec les autres institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international), qui sont à l'origine de cette nouvelle approche soumise à de strictes conditionnalités, et de corriger par des réformes générales ou sectorielles toute une série de déséquilibres structurels, notamment dans les domaines de la balance des paiements, du budget, des entreprises publiques, de l'inflation et de la dette.

Le *Stabex* et le *Sysmin* sont des systèmes de stabilisation des recettes d'exploration tirées par les pays A.C.P. très dépendants de certains produits agricoles ou miniers et répondent à une logique d'assurance contre les fluctuations de prix ou de quantité sur le marché mondial.

Le *Stabex* couvre cinquante produits de base agricoles, dont une dizaine absorbe plus de la moitié des fonds, en particulier les arachides, le café, le cacao, le coton, le thé, les oléagineux et les bananes. Un produit peut bénéficier des interventions du *Stabex* si, au cours de l'année précédant l'année d'application, les recettes provenant de son exportation vers toutes les destinations ont représenté au moins 5 % des recettes totales du pays concerné (4 % pour le sisal et 1 % pour les pays les moins développés, enclavés et insulaires). Un pays a droit à la compensation s'il a enregistré une baisse de recettes d'au moins 5 % par rapport à la moyenne des six années précédant l'année d'application, abstraction faite des chiffres le plus et le moins élevés et après déduction d'une participation de 4,5 % du pays concerné (réduite à 1 % pour les P.M.A.).

Le *Sysmin* couvre huit produits de base : bauxite et oxyde d'aluminium, cuivre et cobalt, fer, étain, phosphates, manganèse, uranium, or. Il s'applique si, sur une période de deux années sur quatre précédant la demande, les Etats A.C.P. ont réalisé au moins 15 % de leurs recettes d'exportations grâce à l'un de ces produits, à l'exception de l'or, ou au moins 20 % de leurs recettes grâce à l'exportation de tous les produits miniers confondus (à l'exception du pétrole et du gaz naturel et des métaux précieux autres que l'or). Pour les pays les moins développés, enclavés ou insulaires, ce taux est réduit à 10 % dans le premier cas et à 12 % dans le second. Les pays A.C.P. peuvent demander des subventions lorsque la viabilité d'une ou plusieurs entreprises minières est menacée par des événements temporaires ou imprévus de nature matérielle, économique ou politique, sur lesquels l'Etat ou l'entreprise n'ont aucune influence, et qui entraînent un recul de 10 % de la capacité de production et d'exportation. Ils peuvent également solliciter des subventions lorsque la diminution des recettes d'exportations du produit minier par rapport à la recette moyenne des deux années précédant la demande se traduit par un recul d'au moins 10 % des recettes d'exportations totales de l'année précédant l'année de la demande et découle d'événements de nature

matérielle, économique ou politique. Les Etats A.C.P. peuvent rétrocéder les subventions sous forme de prêts à des entreprises minières en vue de leur modernisation.

L'aide d'urgence et l'aide aux réfugiés correspondent à une logique de secours. La première est accordée pour faire face immédiatement à des difficultés économiques et sociales de nature exceptionnelle, imputables par exemple à des catastrophes naturelles. La seconde met en œuvre, à plus long terme, des projets et programmes visant à garantir l'autosuffisance, l'intégration ou la réinsertion des réfugiés.

Les capitaux à risque et les bonifications d'intérêt répondent à une logique de soutien aux investissements dans les grands projets d'infrastructure économique et, accessoirement, aux investissements privés. Contrairement aux autres interventions du F.E.D., gérées par la Commission, les capitaux à risque sont gérés par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.) et revêtent la forme de participations ou de prêts subordonnés, c'est-à-dire remboursables après le règlement des autres créances, ou conditionnels, assortis de conditions en termes de résultats escomptés. Les prises de participation minoritaires et temporaires sont effectuées, au nom de la Communauté européenne, par une entrée dans le capital d'entreprises A.C.P. d'institutions finançant des projets de développement dans les pays A.C.P. ou d'institutions financières A.C.P. finançant les investissements privés dans les pays A.C.P.

A côté de ces concours provenant des ressources du F.E.D., la B.E.I. consent des prêts sur ses ressources propres, provenant essentiellement d'emprunts sur le marché des capitaux. Le taux d'intérêt de ces prêts fait l'objet d'une bonification financée sur les ressources du F.E.D.

4) Un financement substantiel composé essentiellement de dons

De 1959 à 2000, le F.E.D. aura alloué aux Etats A.C.P. une dotation de 40.203 millions d'écus courants et la B.E.I. aura accordé sur ses ressources propres des prêts pour un montant total de 5.187 millions d'écus courants (dotations initiales).

Le F.E.D. a conservé son autonomie par rapport au budget de l'Union européenne et ses crédits font l'objet de contributions des Etats membres selon une clé de répartition spécifique distincte de la clé de répartition budgétaire. S'il reste le principal instrument de la coopération financière avec les Etats A.C.P., ses interventions et celles de la B.E.I. sont complétées par des crédits provenant du budget général de la

Communauté pour financer, hors Convention de Lomé, des actions de développement. Elles concernent notamment l'aide alimentaire ou des actions spécifiques comme la protection des forêts tropicales, la démocratie et les droits de l'homme, le cofinancement de projets avec des organisations non gouvernementales (O.N.G.) et la lutte contre le sida.

Les deux protocoles financiers quinquennaux couvrant la période d'application de la Convention de Lomé IV (1990-2000) ont prévu respectivement une dotation initiale globale de 12 000 et de 14 625 millions d'écus pour les pays A.C.P. (F.E.D. + B.E.I.), se répartissant comme suit :

**PROTOCOLES FINANCIERS ANNEXES A LOME IV ET LOME IV BIS
(MILLIONS D'ECUS)**

• Dotation globale	12 000	14 625
• Ressources F.E.D., dont :	10 800	12 967
Aide programmable ⁽¹⁾	6 215	7 562
Ajustement structurel	1 150	1 400
<i>Stabex</i>	1 500	1 800
<i>Sysmin</i>	480	575
Aide d'urgence	250	140 ⁽²⁾
Aide aux réfugiés	100	120
Bonification d'intérêts	280	370
Capitaux à risque	825	1000
• Ressources propres B.E.I.	1 200	1 658

⁽¹⁾ Programmes indicatifs nationaux et programmes indicatifs régionaux (la coopération régionale reçoit respectivement 1 250 et 1 300 millions d'écus, dont, sur ce dernier chiffre : Centre de développement industriel : 73 ; promotion commerciale régionale : 85 ; assemblée paritaire : 4 ; appui institutionnel : 80).

⁽²⁾ Auxquels s'ajoutent 140 millions d'écus au titre du budget.

L'une des originalités de l'approche communautaire par rapport à celles d'autres bailleurs de fonds consiste à attribuer une aide principalement sous forme de dons et non de prêts. Il n'en a pas toujours été ainsi puisque la part des dons, qui représentaient la totalité des financements dans le premier F.E.D., était descendue à 72 % dans le 5^{ème} F.E.D. de Lomé II, avant de remonter à 75 % dans le 6^{ème} F.E.D. de Lomé III. Après la décision prise dans le cadre du 7^{ème} F.E.D. de Lomé IV de supprimer la formule des prêts spéciaux et de transformer les prêts du *Stabex* et du *Sysmin* en aides non remboursables, la presque totalité des interventions financées par le F.E.D. correspond à des dons, à l'exception des capitaux à risque. Cet aspect de l'aide communautaire représente un avantage significatif pour des pays en développement très sensibles au problème de la dette, dans la mesure où il contribue à atténuer, même

dans des proportions limitées, la charge de l'endettement des pays A.C.P. vis-à-vis de la Communauté européenne.

5) *Un dispositif évolutif*

Le Traité de Maastricht a consacré l'importance de la politique de coopération que la Communauté européenne a progressivement édifiée à partir des dispositions succinctes du Traité de Rome, d'une part en faisant de la promotion de la coopération internationale l'un des objectifs de la Politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.), d'autre part en créant un nouveau titre XVII relatif à la coopération au développement. Cette politique poursuit quatre objectifs précis centrés sur le développement économique et social durable des pays en développement, leur insertion harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté, la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle est par ailleurs soumise à la règle des trois C : *cohérence* entre les différentes politiques communautaires, en particulier la Politique agricole commune (P.A.C.) et la P.E.S.C., *coordination* de la politique communautaire avec celle des Etats membres, y compris dans les enceintes internationales, *coopération* avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. L'émergence de ce nouveau dispositif dans le traité marquera la fin de la neutralité politique de la coopération communautaire et autorisera la prise en compte des priorités de l'Union européenne à côté de celles des pays partenaires, notamment avec l'apparition de conditionnalités politiques dans la Convention de Lomé.

Cette convention n'a cessé d'évoluer depuis les grands changements intervenus en 1975 avec l'entrée des pays anglophones.

Lomé III a par exemple complété le régime commercial et la coopération financière par un volet sectoriel et thématique introduisant une coopération économique dans des activités relevant des trois secteurs primaire, secondaire et tertiaire et définissant des thèmes d'intervention centrés sur le développement durable (environnement, démographie, santé...) ou sur des objectifs spécifiques (endettement, développement du secteur privé). La programmation de l'aide financière avait vocation à assurer la cohésion de l'ensemble et à insuffler une interaction dynamique entre ces interventions.

Mais c'est surtout lors de la révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV qu'ont été introduites les adaptations les plus importantes pour tenir compte du bouleversement de la situation mondiale depuis la

signature de la convention en 1989 et renforcer l'efficacité de ses instruments. L'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995 a privilégié les aspects suivants :

- sur le plan politique, le respect des droits de l'homme, l'appui au processus de démocratisation et la consolidation de l'Etat de droit dans les pays A.C.P. ont été reconnus comme des « éléments essentiels » de la convention, pouvant conduire jusqu'à la suspension totale ou partielle de la coopération. Des dispositions visent par ailleurs à encourager la représentation parlementaire au sein de l'assemblée paritaire et une enveloppe financière est consacrée à l'appui aux réformes institutionnelles dans les pays A.C.P. ;

- sur le plan commercial, l'accent a été mis sur la réalisation des conditions de compétitivité dans le développement du commerce, sans négliger pour autant l'accès préférentiel au marché communautaire à pratiquement tous les produits originaires des pays A.C.P. et l'amélioration des règles d'origine ;

- sur le plan sectoriel, l'attention s'est portée sur la coopération culturelle, la coopération industrielle, la coopération décentralisée, le transport maritime, le *Stabex* et la gestion à long terme des ressources forestières ;

- sur le plan financier, l'introduction d'une programmation en deux tranches représentant 70 % et 30 % du montant de l'aide programmable constitue l'amorce d'un critère de performance, la dimension régionale de l'ajustement structurel a été renforcée, les conditions financières des interventions de la B.E.I. ont été assouplies et son rôle dans la promotion du secteur privé s'est accru.

Comme le constate le G.E.M.D.E.V. (groupement Economie mondiale, Tiers monde, développement) dans son ouvrage sur la Convention de Lomé⁽⁴⁾, « *d'une façon générale, vis-à-vis des Institutions de Bretton Woods, beaucoup de programmes, ou de conceptions de l'Union européenne sont éloignés et les « messages » sont parfois opposés : le Stabex et le Sysmin sont des outils en contradiction avec la vision libérale de fluctuation des marchés du fait que ces instruments « gèrent le marché », les préférences commerciales sont aux antipodes de la logique de compétitivité, le don est préféré au prêt, l'ajustement freine*

⁽⁴⁾ « *La Convention de Lomé en questions : les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) et de l'Union européenne après l'an 2000* » – mars 1998. Editions Karthala. Le Gemdev est un groupement d'intérêt scientifique rattaché au ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, rassemblant une cinquantaine d'équipes de recherche.

l'investissement alors que l'Union européenne avait comme objectif le développement à long terme, l'Union européenne souhaitait un partenariat alors que l'ajustement structurel est dans sa nature même une négociation asymétrique, l'Union européenne avait une approche régionale alors que les Programmes d'ajustement structurel sont nationaux ».

Le modèle de Lomé, fondé sur des conceptions originales nées dans les décennies 1970 et 1980 et longtemps considéré comme exemplaire, n'a pas permis aux pays A.C.P. de franchir avec succès l'épreuve de la mondialisation.

B. Un partenariat menacé par son impuissance à éviter la marginalisation des pays A.C.P.

La Convention de Lomé, modèle le plus approfondi du partenariat Nord-Sud, n'a pas empêché la marginalisation croissante des pays A.C.P. lors du grand mouvement de mondialisation de la dernière décennie.

1) Les symptômes de la marginalisation

Les flux d'investissements privés vers les pays en développement, d'un montant cinq fois supérieur à l'aide publique au développement en 1997 (environ 250 milliards de dollars contre 50), se sont concentrés à 80 % dans une dizaine de pays, dont aucun ne se trouve dans la zone A.C.P. L'Afrique subsaharienne en particulier a été le seul ensemble continental à rester presque totalement à l'écart. Ainsi, en 1995, sur un total de 90 milliards de dollars d'investissement à destination des pays en développement, deux milliards seulement se sont dirigés vers cette région. Contrairement à d'autres continents, où l'investissement étranger est devenu une source majeure de financement extérieur, il n'a constitué qu'un peu plus de 10 % de ces flux pour l'Afrique subsaharienne. Les évolutions mondiales n'ont pas atteint cette région qui représente moins de 1 % des investissements directs étrangers et 2 % du commerce international. En effet, en dépit de préférences commerciales se situant au sommet de la pyramide des avantages commerciaux, la part du marché communautaire détenue par les pays A.C.P. bénéficiaires a régressé de 6,7% en 1975 à 2,7 % en 1995.

Par ailleurs, le produit par tête en Afrique subsaharienne ne s'est accru en moyenne que de 0,4 % par an entre 1960 et 1992, contre 2,3 % pour l'ensemble des pays en développement. Ce résultat traduit une croissance économique nettement plus faible (3,3 % par an) combinée à

des taux d'accroissement démographiques plus élevés (2,9 % par an). L'écart entre le produit par tête de l'Afrique subsaharienne et celui des autres pays en développement n'a cessé de se creuser jusqu'à atteindre un rapport de un à quatre au milieu des années quatre-vingt-dix.

Enfin, avec une dette représentant 270 % des recettes d'exportation et 75 % du P.N.B., l'Afrique subsaharienne est devenue à la même époque la région du monde la plus endettée en raison d'un taux d'épargne insuffisant dans un contexte de faible croissance.

Le phénomène de marginalisation n'a cependant pas frappé uniformément les pays A.C.P. Certains pays de l'Afrique subsaharienne, comme la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, avaient entrepris les réformes susceptibles de les placer en situation d'émergence. Par ailleurs, même si les pays A.C.P. dépendent encore de l'Union européenne pour environ 40 % de leurs recettes d'exportation, les Caraïbes et le Pacifique en dépendent beaucoup moins (respectivement 18 % et 23 %) que l'Afrique (46%) et l'investissement étranger s'est fortement accru dans les Caraïbes depuis le début des années quatre-vingt-dix.

2) *Les causes de la marginalisation*

L'Afrique subsaharienne a dû faire face à des handicaps initiaux et à des facteurs d'instabilité chronique qui ont rendu les réformes plus difficiles qu'ailleurs. Des niveaux d'éducation particulièrement bas, une croissance démographique plus forte que dans toute autre région en développement, une fragmentation du continent africain en un grand nombre de pays de petite dimension démographique renchérissant le coût par habitant des infrastructures, des variations climatiques affectant une production agricole souvent encore prédominante, l'instabilité des recettes d'exportation, des transferts d'aide publique et des flux de financement extérieur auxquels a répondu l'instabilité du volume des importations, des recettes fiscales de l'Etat et de la monnaie, sauf dans les pays de la zone franc, enfin une forte instabilité politique, tous ces éléments ont accru la vulnérabilité de l'Afrique et entravé son essor.

Mais l'Afrique a également été victime de mauvaises politiques économiques, se traduisant par des déficits publics élevés, des taux de change surévalués, une réglementation excessive des marchés, des distorsions induites par le protectionnisme, un secteur public mal géré, avec pour résultats une faiblesse du taux d'investissement et de la productivité et une abstention du secteur privé.

Le contexte n'était donc pas favorable à une bonne utilisation des possibilités offertes par la Convention de Lomé.

D'une manière générale, les pays A.C.P. n'ont pas su définir une stratégie ni une organisation susceptibles d'exploiter les facilités d'accès au marché européen pour diversifier leurs économies à partir de l'exportation d'une matière première. Les importations originaires des pays A.C.P. sont restées depuis l'origine beaucoup trop axées sur des produits primaires ; globalement, les recettes d'exportation des pays A.C.P. proviennent encore à plus de 80 % des produits primaires. Or, le commerce mondial de ces produits s'est considérablement réduit, au bénéfice des produits à forte valeur ajoutée et des services, et ne représente plus que 20 % des biens échangés dans le monde contre 50 % en 1950. De surcroît, le marché des produits de base est devenu plus concurrentiel face à une demande mondiale en stagnation et l'Union européenne, dont les pays A.C.P. restent largement tributaires pour 40% de leurs exportations, a orienté ses importations vers d'autres produits et donc vers d'autres pays : les deux tiers de ses importations globales sont composées en effet de produits manufacturés.

Si les préférences commerciales ont ouvert l'accès du marché européen aux pays A.C.P. en éliminant les barrières douanières, elles ne les ont pas préparés à affronter les barrières non tarifaires relatives aux normes de sécurité et de qualité.

En fait, ces préférences commerciales et l'importance accordée il y a vingt ans à la valorisation des matières premières à travers les mécanismes novateurs du *Stabex* et du *Sysmin* les a confinés dans la seule production des biens primaires et les a conduits à négliger les activités de transformation et de services répondant mieux aux exigences nouvelles du marché mondial.

Pourtant, quelques expériences de diversification réussies montrent qu'il était possible de tirer pleinement parti des possibilités offertes par la Convention de Lomé. Partant d'une situation de monoculture et de mono-exportation de la canne à sucre lors de son accession à l'indépendance en 1975, l'Ile Maurice a su employer les ressources du protocole sucre et des préférences commerciales pour diversifier son économie, en particulier dans le textile, le tourisme et les services financiers, et devenir pour les deux tiers de ses exportations un exportateur de produits manufacturés issus du textile. Malgré son isolement et l'absence de matières premières, l'Ile Maurice a réussi cette mutation grâce à la réunion de plusieurs facteurs : une population industrielle, un gouvernement stable et démocratiquement élu, une classe d'entrepreneurs ouverts sur l'extérieur,

une coopération efficace entre pouvoirs publics et secteur privé, une politique dynamique d'accueil des investissements étrangers.

Ces conditions n'ont pas été réunies dans la plupart des pays A.C.P. où continuait de régner une conception dépassée du rôle de l'Etat interventionniste et autoritaire, née après les indépendances. Or, dans l'univers de la mondialisation où le décollage d'un pays dépend désormais en grande partie de sa capacité à attirer les capitaux privés, le rôle de l'Etat n'est plus d'intervenir directement dans l'allocation des ressources pour provoquer le développement, mais de créer l'environnement institutionnel favorable au développement du marché et de l'initiative privée, dans des conditions de transparence et de bonne gouvernance.

L'Etat et la société se sont organisés en réseaux hiérarchisés, à l'opposé de la conception occidentale de l'Etat et du marché concurrentiel où les acteurs sont indépendants ; la dérive autoritaire a été favorisée par le conflit Est-Ouest conduisant les puissances à accorder un soutien financier inconditionnel ; la persistance de la crise économique a amené l'Etat à capter les revenus au profit des proches du pouvoir, la répartition inégalitaire des ressources a favorisé en réaction le développement d'une économie informelle, animée notamment par les groupes exclus, ainsi que l'accroissement des fraudes et des trafics illicites. La coexistence d'un Etat développeur mais souvent prédateur et d'une économie informelle a empêché la naissance d'une classe d'entrepreneurs capables d'investir à long terme sur un marché encadré par une administration et une justice efficaces et transparentes, sous la houlette d'un Etat régulateur et pleinement démocratique.

Le dialogue politique et le partenariat n'ont, dans ces conditions, pas bien fonctionné. Les Etats A.C.P. n'ont le plus souvent pas défini de stratégies globales de développement et les donateurs ont tenté progressivement de pallier ce manque de choix politique en imposant leurs conditionnalités respectives. L'aide a souvent été insuffisamment sélective, cloisonnée entre de nombreux instruments obéissant à des logiques spécifiques, et gérée trop directement par les donateurs et les experts, pour mettre, en retour, les pays A.C.P. en situation de définir une stratégie globale et des politiques sectorielles cohérentes dans lesquelles l'aide aurait pu s'insérer efficacement.

Enfin, le manque de partage du pouvoir et des ressources entre les groupes a suscité des conflits intérieurs et extérieurs qui ont ravagé une partie de l'Afrique. Ce continent a connu depuis vingt-cinq ans dix conflits majeurs touchant près de 155 millions d'habitants. Entre 3,8 et 6,8 millions de personnes y ont perdu la vie, appartenant pour 90 % à la

population civile, dont plus d'un millier lors du génocide perpétré au Rwanda d'avril à juillet 1994. Le continent africain comptait en 1997 huit millions de personnes relevant du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies. La fin de la guerre froide, en modifiant l'intérêt géostratégique des pays en développement et de l'Afrique en particulier, a également participé à la marginalisation de ces pays qui ne pesaient plus sur la balance d'influence des blocs antagonistes. Non seulement l'aide publique au développement a baissé depuis, mais les conflits se sont multipliés et ont été de plus en plus difficilement maîtrisés.

L'instabilité politique est la plaie de l'Afrique dans la mesure où elle peut renverser brutalement des situations en vue d'amélioration. Tout progrès demeure précaire. Des pays comme le Rwanda ou le Nigeria, qui avaient enregistré d'assez bonnes performances, ont connu des bouleversements politiques majeurs marquant un arrêt brutal des réformes.

La solidarité de groupe est si forte en Afrique qu'elle peut rendre difficiles la transition démocratique et les réformes économiques opérées par nombre de pays africains depuis la fin de la guerre froide. Ainsi, les ajustements budgétaires qui, dans un premier temps comportent bien souvent des coûts sociaux, déçoivent-ils les attentes des populations et expliquent, au moins en partie, le retour au pouvoir d'anciennes élites dirigeantes, par voie d'élections, dans un certain nombre de pays.

Enfin, par un phénomène de contagion géographique sur les donateurs et les investisseurs internationaux, les événements dramatiques qui se produisent dans certains pays contribuent à réduire la confiance à l'égard de l'ensemble du continent et, finalement, à fausser l'appréciation globale des risques en Afrique.

3) *Le risque de lassitude et de désintérêt de l'Union européenne*

La prise de conscience de l'inadaptation de la Convention de Lomé, malgré sa révision partielle en 1995, a suscité une crise de légitimité au sein de l'Union européenne et a failli menacer la pérennité à moyen terme d'un partenariat de près de quarante ans. L'Union européenne devait faire face à plusieurs défis internes, comme l'avènement de l'euro et l'adaptation de son économie au choc de la mondialisation, et elle n'a plus accordé la même primauté aux A.C.P. dans les priorités de son action extérieure. L'intégration de nouveaux Etats membres dans l'Union européenne a diversifié ses centres d'intérêt à l'égard des différentes

régions du monde et ses conceptions de l'action extérieure de l'Union européenne en matière de développement : si le Portugal regarde toujours en direction de l'Afrique, l'Espagne porte plus son attention vers l'Amérique latine, et les pays scandinaves, depuis longtemps fortement impliqués dans l'aide au développement, se sentent peu d'affinités avec un dispositif encore trop empreint, selon eux, du lien colonial de ses origines.

Enfin, l'éclatement du bloc de l'Est a conduit l'Union européenne à définir une politique d'assistance à la transition vers la démocratie et l'économie de marché en faveur des pays d'Europe centrale et orientale et des nouveaux Etats indépendants issus de l'ancienne Union soviétique, puis à mettre en œuvre un processus d'élargissement de l'Union en direction des premiers, et à construire, dans un souci d'équilibre, une nouvelle relation de voisinage et de partenariat avec les pays tiers méditerranéens.

Avec le développement des politiques communautaires en direction des pays d'Europe centrale et orientale et des nouveaux Etats indépendants, des pays tiers méditerranéens et des pays d'Amérique latine et d'Asie, la part des pays A.C.P. est passé de 65% des financements extérieurs de l'Union sur les trois dernières années du 6^{ème} F.E.D. (1988-1990) à 42 % au cours du 7^{ème} F.E.D. (1991-1995) et à 33,5 % en 1996, sur la base des dotations du 8^{ème} F.E.D.

Le Conseil européen de Cannes en juin 1995 a marqué la fin du soutien inconditionnel de l'Union européenne aux pays A.C.P. Pour la première fois, le montant des ressources du 8^{ème} F.E.D. n'a pu être adopté – avec difficulté et grâce à un effort supplémentaire de la France – qu'en contrepartie de l'adoption des enveloppes consacrées aux autres régions du monde. Ce signal pouvait s'interpréter comme une recherche de plus grande cohérence dans l'action extérieure de l'Union, mais il manifestait surtout la lassitude des donateurs devant le bilan décevant d'une assistance aussi longue et massive désormais mise en concurrence avec d'autres pouvant apparaître plus prometteuses.

L'inefficacité d'une politique qui restait néanmoins la première des actions extérieures de l'Union européenne devenait inacceptable pour une opinion publique européenne plus exigeante et des Etats membres pour la majorité desquels ce partenariat n'avait jamais été une priorité forte.

Un double danger planait sur le partenariat de Lomé : soit la menace d'un libre-échange sans solidarité, soit la tentation d'une assistance réduite à la charité.

II. LA PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX A DEBOUCHE SUR LES PROPOSITIONS DE REFORME LES PLUS AMBITIEUSES

Les débats préparatoires à la négociation de la convention post-Lomé, menés à partir du *Livre vert* de la Commission, ont finalement permis d'écarter la menace d'un abandon ou d'un affaiblissement du partenariat de Lomé. Les Européens ont reconnu la nécessité de maintenir leur solidarité pour éviter la marginalisation définitive de leurs partenaires dans la nouvelle configuration mondiale, tandis que les pays A.C.P. ont compris que le projet ambitieux de revitalisation du partenariat proposé par l'Union européenne constituait leur dernière chance de se mettre au diapason des autres grandes régions économiques du monde.

A. Les débats préparatoires ont rappelé l'importance des enjeux et écarté les options les moins porteuses d'avenir

1) La nécessité impérieuse de la solidarité dans un monde interdépendant

Le rappel des réalités africaines, mais aussi des engagements pris par les pays développés à l'égard des pays en développement, a permis d'écarter la menace d'un libre-échange sans solidarité qui se profilait au début des travaux préparatoires et aurait pu conduire à une véritable catastrophe pour les deux parties.

a) L'Afrique du désespoir et des conflits ne doit pas cacher l'Afrique qui travaille et se réforme

Comme l'a constaté douloureusement M. Blaise Compaore, Président du Burkina Faso et Président en exercice de l'Organisation de l'Unité africaine (O.U.A.), le 9 mars dernier, devant le Parlement européen, « *l'Afrique projette l'image d'un continent du désespoir* », avec une quinzaine de pays déchirés par des conflits. Il existe pourtant une autre Afrique, trop ignorée. Si un tiers de l'Afrique subsaharienne est en conflit, deux tiers sont au travail, à côté de l'arc de crise de l'Afrique centrale.

En dépit d'une croissance moyenne inférieure à la croissance de celle des autres pays en développement au cours de la décennie 1986-1997 (3,4 % par an contre 5,4 %), les économies africaines ont connu une

reprise à partir de 1994, due notamment à la dévaluation du franc CFA dans la zone franc, à une pluviométrie satisfaisante et à la remontée des prix des matières premières, avant la crise asiatique. Cette amélioration n'est pas seulement conjoncturelle et s'est accompagnée de l'apparition de plusieurs pôles de développement. La mutation de l'Afrique du Sud, après les élections démocratiques de 1994 mettant fin à l'apartheid, a permis de constituer une communauté de développement de l'Afrique australe regroupant quatorze Etats et représentant plus de la moitié du P.N.B. de l'Afrique noire. En Afrique de l'Ouest, les pays de la zone franc ont connu en 1998 une croissance de 6 % et ont étendu à toute la sphère économique leur effort d'intégration engagé en 1962 dans le domaine monétaire, grâce à la création en janvier 1994 de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (U.E.O.M.A.) regroupant huit Etats⁽⁵⁾.

Par ailleurs, quinze Etats⁽⁶⁾, pour la plupart membres de la zone franc, ont conclu le *traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique* (O.H.A.D.A.), marquant une nouvelle étape dans l'intégration d'une région qui possède déjà une monnaie unique et une langue commune. En cas de litige, les investisseurs pourront saisir une Cour commune de justice et d'arbitrage et une école régionale supérieure de la magistrature formera les juges. Même si cette cour de justice supranationale irrite certains Etats jaloux de leur souveraineté et gêne les intérêts de la profession d'avocat en exigeant un recours systématique aux actes notariés, ce traité, inspiré du droit français, représente l'une des voies indispensables pour rassurer les investisseurs.

Le rapport sur l'investissement dans le monde 1998, publié par la C.N.U.C.E.D., indique que la croissance, les réformes économiques et les améliorations apportées au cadre réglementaire dans de nombreux pays du continent sont des signes encourageants dont les investisseurs nationaux aussi bien qu'étrangers prennent de plus en plus conscience. En 1997, quarante-sept pays d'Afrique subsaharienne sur cinquante-trois avaient adopté une législation nationale régissant l'I.E.D. 299 millions de dollars de privatisations sur un total de 623 millions sont allés à des investisseurs étrangers. A la fin de 1998, dix-huit pays ont un secteur des télécommunications entièrement ou partiellement privé. Un peloton de tête de sept pays africains se détache dans l'attraction des I.E.D. : le Botswana, la Guinée-Equatoriale, le Ghana, le Mozambique, la Namibie, la Tunisie et l'Ouganda. Ils ont reçu plus de 24 % des apports totaux

⁽⁵⁾ Bénin, Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Guinée-Bissau (qui a adhéré ultérieurement), Mali, Niger, Sénégal, Togo.

⁽⁶⁾ Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République Centrafricaine, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée-Bissau, Guinée-Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo. Ce traité est ouvert à l'adhésion de tous les Etats africains.

d'I.E.D. à l'Afrique alors qu'ils ne représentent que 9 % de la population et 8 % du P.I.B. du continent. De plus, près des trois cinquièmes des flux d'I.E.D. provenant des principaux pays d'origine des sociétés transnationales présentes en Afrique (Allemagne, Etats-Unis, France et Royaume-Uni) ont été investis dans le secteur manufacturier et le secteur des services, contrairement à l'idée largement répandue que l'I.E.D. en Afrique ne concerne que le seul secteur des ressources naturelles. Enfin, la démocratie a marqué des avancées dans de nombreux pays, comme le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin, le Tchad, la Namibie, le Botswana, le Mali et le Mozambique. Six Etats africains ont demandé à la Banque mondiale de les aider à mettre en place des programmes nationaux de lutte contre la corruption.

L'Afrique subsaharienne ne représente pas seulement une réserve inépuisable de matières premières, mais aussi un marché potentiel de 600 millions de consommateurs qu'aucun partenaire économique ne peut ignorer. Elle est le dernier grand marché du monde non encore exploité et les investisseurs qui demandent un minimum de sécurité doivent savoir qu'elle se réveille et commence à leur donner une réponse.

b) L'Afrique ne surmontera pas seule les défis immenses qui l'assaillent

L'amélioration de la croissance observée depuis 1994 ne doit cependant pas faire illusion. Comme l'indique le rapport 1998 de la C.N.U.C.E.D. sur le commerce et le développement, cette croissance sert à rattraper le retard pris au cours des vingt dernières années. Elle est fragile car elle est due en partie à des facteurs soumis aux aléas du marché mondial, comme la hausse des prix à l'exportation des produits de base (de 1993 à 1996, les produits primaires hors pétrole ont augmenté de 25 %). Culminant à 4,6 % en 1996 avant de retomber à 3,3 % en 1997 pour se situer autour de 3,7 % en 1998, elle est inférieure à l'objectif de croissance de 6 % fixé par les Nations Unies pour inverser la tendance vers la marginalisation du continent. La dette, dont 80 % est irrécupérable, paralyse la croissance à long terme. Enfin, l'ajustement a ses limites : sur les quinze pays pris en considération par la Banque mondiale pour l'application des réformes, seulement trois sont classés parmi ceux dont le F.M.I. juge le bilan satisfaisant. Les réformes entreprises n'ont en effet pas réussi à relancer l'investissement qui représente actuellement 17 % du P.I.B. contre 25 % durant les années soixante-dix et est inférieur à celui des autres régions en développement.

Mais surtout, la place de l'Afrique dans l'échelle des indicateurs de développement humain montre la pauvreté et le sous-développement frappant la presque totalité du continent.

L'échelle des indicateurs de développement humain, telle qu'elle est présentée dans le rapport mondial sur le développement humain 1998 dans le cadre du programme des Nations Unies pour le développement (P.N.U.D.), prend en compte l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation des adultes, le taux brut de scolarisation tous niveaux confondus et le P.I.B. réel par habitant. Elle répartit cent soixante quatorze pays en trois catégories :

- deux dans la catégorie à développement humain élevé : les Seychelles (56) et Maurice (61) ;

- douze dans la catégorie à développement humain moyen (de 65 à 130) : Algérie (82) ; Tunisie (83) ; Afrique du Sud (89) ; Namibie (107) ; Egypte (112) ; Swaziland (115) ; Cap-Vert (117) ; Gabon (120) ; São Tomé et Príncipe (121) ; Maroc (125) ; Congo (128) ; Zimbabwe (130) ;

- trente-quatre dans la catégorie à développement faible (de 131 à 174) : Cameroun (132) ; Ghana (133) ; Lesotho (134) ; Guinée-Equatoriale (135) ; Kenya (137) ; Comores (141) ; Nigeria (142) ; République démocratique du Congo (143) ; Togo (144) ; Bénin (145) ; Zambie (146) ; Côte-d'Ivoire (148) ; Mauritanie (149) ; Tanzanie (150) ; Madagascar (153) République Centrafricaine (154) ; Angola (156) ; Soudan (157) ; Sénégal (158) ; Ouganda (160) ; Malawi (161) ; Djibouti (162) ; Tchad (163) ; Guinée-Bissau (164) ; Gambie (165) ; Mozambique (166) ; Guinée (167) Erythrée (168) ; Ethiopie (169) ; Burundi (170) ; Mali (171) ; Burkina Faso (172) ; Niger (173) ; Sierra Leone (174).

L'écart est considérable entre l'Afrique subsaharienne et les pays industrialisés :

COMPARAISONS AFRIQUE/PAYS INDUSTRIALISES

	Afrique subsaharienne	Pays industrialisés
IDH	0,386	0,911
PIB / habitant	1 407	16 377
Espérance de vie* (nombre de personnes dont l'espérance de vie ne dépasse pas 40 ans)	31 %	5 %
Taux d'analphabétisme des adultes	42 %	1,4 %
Accès à l'information, pour 1 000 habitants :		
- radios	166	1 005
- TV	35	524
- lignes téléphoniques (abonnés)	12	414

* En pourcentage de la population totale.

La Banque mondiale estime que, compte tenu de la structure des économies et des taux d'accroissement démographique, un taux de croissance de P.I.B. de 5% par an en Afrique subsaharienne permettrait à terme de stabiliser le nombre de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté.

Or la part de l'Afrique dans la population mondiale ne cesse de croître en raison d'une baisse de la fécondité beaucoup plus tardive qu'en Asie ou en Amérique latine. De 469 millions d'habitants en 1980 et 701 millions en 1995 (soit 10,6 % et 12,3 % de la population mondiale), la population de l'ensemble du continent devrait dépasser 1 milliard de personnes en 2010, soit 14,6%, sans prendre en compte l'évolution de pandémies comme le sida. L'Afrique devrait connaître un accroissement démographique de 315 millions d'habitants entre 1995 et 2010, soit une augmentation de 45 %, avec une augmentation de la classe d'âge 20-29 ans de 72,3 %.

Le Fonds des Nations Unies pour la population (F.N.U.A.P.) ne cesse de réviser à la baisse ses projections démographiques mondiales en raison d'une généralisation de la transition démographique dans les pays en développement, l'Afrique fermant cependant la marche. La population mondiale croîtrait de 6 milliards d'individus en 1999 à 9,4 en 2050, et peut-être même à 8,9 milliards. Les pays en développement vont se trouver dans une phase où l'augmentation de la population active sera beaucoup plus importante que celle des personnes à charge et où ce « cadeau démographique » pourrait bien constituer le moment idéal pour investir et construire leur avenir.

Toutefois, l'Afrique risque de ne pouvoir utiliser pleinement cette chance à cause des ravages du sida qui décime sa population active. Le dernier rapport annuel de l'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.) constate que le sida est devenu la quatrième cause de mortalité dans le monde et la première en Afrique, où vingt millions de personnes sont séropositives. Quatre-vingt-trois pour cent de l'ensemble des décès dus au sida depuis le début de l'épidémie ont été enregistrés en Afrique, qui compte 97 % au moins des orphelins du sida, alors qu'un dixième de la population mondiale vit en Afrique subsaharienne. L'espérance de vie moyenne a déjà baissé de sept ans dans plusieurs pays et pourrait tomber de soixante à quarante ans, en 2010, en Afrique du Sud.

Or malgré une augmentation des montants en valeur absolue des sommes alloués dans le monde à la lutte contre le sida (de 165 à 273 millions de dollars entre 1990 et 1997), alors que le nombre de personnes infectées a plus que triplé (de 9,8 à 30,3 millions), les montants débloqués par les organismes d'aide publique au développement pour

chaque personne infectée ont baissé de plus de 50 % entre 1988 et 1997 et l'action contre le sida représente moins de 1 % des budgets annuels de l'A.D.P. des pays développés.

En tout état de cause, la poussée démographique africaine va s'ajouter aux déséquilibres traditionnels pour peser sur tous les facteurs fondamentaux du développement humain, mais surtout, elle va susciter de nouvelles contradictions entre les nécessités du développement rural pour lutter contre la pauvreté et la malnutrition et la maîtrise d'un mouvement d'urbanisation faramineux.

En 1990, l'Afrique subsaharienne comptait déjà 175 millions d'habitants souffrant de malnutrition, soit 37% de la population, contre 24 % dans le Sud-Est asiatique et 20 % dans l'ensemble des pays en développement. Selon le F.A.O., 800 millions de personnes sont chroniquement sous-alimentées dans les pays en développement, mais deux milliards ne mangent pas à leur faim. Pour nourrir correctement six milliards d'individus, il faudrait produire cinq milliards de tonnes d'équivalent-grain (T.E.G.), alors qu'actuellement l'agriculture ne fournit que 3 milliards de T.E.G. Les projections de population pour 2050 devraient conduire à la nécessité de multiplier la production agricole par 2,5 pour fournir 7,5 milliards de T.E.G. Les pays développés peuvent encore augmenter leur productivité, même s'ils se rapprochent de leurs limites avec des rendements de plus de cent quintaux de blé à l'hectare comme en France. Les principaux gisements de productivité agricole se trouvent plutôt dans les pays en développement, en les aidant à multiplier leur production par trois ou quatre, et en luttant contre le réchauffement planétaire et la désertification.

A cet égard, la désertification qui menace un milliard d'êtres humains et en affecte deux cent cinquante millions tout en s'étendant sur trois milliards d'hectares de terres dans le monde, frappe particulièrement deux régions – l'Amérique latine et l'Afrique – dont respectivement 74 % et 73 % des terres arides sont gravement ou modérément désertifiées.

La pression démographique va également accroître la pénurie d'eau. Dix pays se partagent environ 65% des ressources en eau potable et la consommation moyenne en Amérique du Nord s'élève à 10 000 mètres cubes par an. Si le besoin d'une personne peut être estimé à 1 700 mètres cubes d'eau par an, près de vingt pays d'Afrique et du Moyen-Orient sont déjà en situation de pénurie. Selon les experts de la Banque mondiale, les besoins en eau potable vont s'accroître de 17 % avec l'augmentation de la population mondiale, à condition que la consommation alimentaire par personne soit stable et que l'irrigation agricole n'augmente pas de plus de 40 % par rapport à la situation actuelle. En cas de relâchement de l'un de

ces paramètres, les besoins augmenteraient de 50 %. Or actuellement, la planète ne pourrait fournir une telle quantité d'eau potable.

Par ailleurs, les ruraux sur qui pèsera la charge de développer la production agricole sont dans une situation paradoxale. Ils sont plus pauvres que les citadins mais apportent néanmoins la plus forte contribution au budget des Etats et ce sont principalement les revenus non agricoles qui les font vivre. Soixante quinze pour cent des pauvres vivent en effet dans les zones rurales et, selon un rapport de l'ONU, les citadins pauvres sont trois à dix fois plus riches que les ruraux pauvres.

L'Afrique s'urbanise donc très vite et ne correspond plus à son image rurale traditionnelle. Entre 1950 et 2020, la population urbaine de l'Afrique subsaharienne aura été multipliée par plus de trente et celle des campagnes par quatre. En Afrique de l'Ouest, qui comptera dans vingt-cinq ans une trentaine de cités d'un million d'habitants au lieu de six en 1990, les traumatismes de la sécheresse du Sahel ont provoqué une émigration des campagnes vers la côte où se construit un cordon urbain autour de mégapoles comme Lagos, dont la population devrait atteindre 24,4 millions d'habitants en 2015. Ces villes, confrontées à la déferlante des campagnes et à une urbanisation accélérée, peuvent être le creuset du développement d'une agriculture de proximité périurbaine et d'un tissu de micro-entreprises susceptibles de devenir le début d'une chaîne d'épargne et d'investissement. Mais elles peuvent se transformer en chaos si les autorités ne prennent pas les moyens d'organiser leur croissance.

Carrefours des compétences et des initiatives, lieux de stimulation pour l'éducation et l'innovation, les villes peuvent aussi favoriser la réduction de l'écart technologique ainsi que l'accès à la société de l'information. L'apport des technologies de l'information au développement permettrait à l'Afrique d'effectuer des sauts technologiques en faisant l'économie des étapes intermédiaires qu'ont connues les pays industrialisés. Le Botswana, Djibouti, le Ghana ont des réseaux téléphoniques entièrement numériques, contre 70 % en moyenne dans les pays de l'O.C.D.E. La téléphonie mobile cellulaire peut pallier les carences des réseaux fixes, les télécommunications par satellite sont particulièrement adaptées aux zones rurales, les réseaux télématiques et les techniques d'observation de la Terre par satellite peuvent être une aide efficace à la décision dans de nombreux domaines. Mais surtout, ces technologies pourraient permettre à l'Afrique d'accéder aux réseaux du savoir qui constitueront pour toutes les régions du monde le passage obligé vers le développement et l'intégration au marché mondial. La Banque mondiale souligne que le Ghana et la Corée du Sud avaient le même niveau de richesse par habitant en 1960 et que les Coréens sont

devenus six fois plus riches parce qu'ils ont su mieux tirer parti du savoir universel.

L'Union européenne réfléchit à la prise en compte de cette dimension dans ses actions de coopération. S'efforçant d'éviter un placage stérile de technologies inadaptées proposées selon des critères purement commerciaux, elle apporterait un appui au secteur public pour qu'il puisse assurer son rôle de régulateur face au pouvoir du secteur privé et entre zones rurales et zones urbaines. Par ailleurs, elle favoriserait l'émergence d'un partenariat économique entre opérateurs privés de l'Union et des pays en développement, ainsi que la coopération scientifique et technique avec le secteur public et l'industrie locale. Elle renforcerait également son aide au développement des ressources humaines et des infrastructures de base dans les pays les plus pauvres. Cette coopération serait différenciée selon le niveau de développement du partenaire et proposerait des modes d'usage principalement individuels dans les pays à économie plus avancée ou des modèles communautaires comme les télécentres pour les pays moins développés.

Ces quelques exemples montrent que des défis d'une telle ampleur ne peuvent être assumés dans une période de transition aussi courte d'environ vingt-cinq ans avec les seules forces du continent le moins développé de la planète.

c) L'investissement privé ne peut remplacer l'aide au développement pour surmonter ces défis

L'essor considérable des flux privés vers les pays en développement, qui ont plus que quintuplé entre 1990 et 1996 pour s'élever à plus de 225 milliards de dollars, ne doit cependant pas faire illusion. Les flux de capitaux privés se sont en effet fortement concentrés sur quelques pays en développement. De 1990 à 1995, une douzaine de pays seulement (Chine, Mexique, Brésil, Corée, Malaisie, Argentine, Thaïlande, Indonésie, Russie, Inde, Turquie et Hongrie) ont représenté plus de 80 % des flux nets de capitaux privés vers les pays en développement, tandis que la majorité des pays en développement, 140 sur 166, n'en ont attiré que 5%. Ce n'est donc pas seulement l'Afrique qui a été ignorée par les capitaux privés, mais la plupart des pays en développement.

Par ailleurs, la récente crise de la mondialisation a montré que l'investissement direct étranger ne peut être un substitut à l'aide publique au développement mais que celle-ci en est au contraire le complément indispensable. Les pays émergents qui avaient oublié de réformer l'Etat pour lui faire jouer son rôle d'encadrement du marché en ont fait l'amère expérience.

En outre, cette crise a redistribué les ressources au détriment des pays en développement par la baisse des prix des matières premières, la dégradation des termes de l'échange et la hausse des taux d'intérêt et elle a également sapé les efforts qui avaient été accomplis par la communauté internationale pour réduire, et à terme, éradiquer, la pauvreté dans le monde. Le groupe A.C.P. qui comprend les deux tiers des pays les moins avancés, est à cet égard particulièrement menacé.

En fait, la formule du « *trade not aid* » relève d'une conception opposant l'investissement privé à l'aide publique qui est tout aussi dépassée que celle de l'Etat développeur dont l'inadaptation est clairement apparue dans l'application de la Convention de Lomé. L'investissement direct étranger, absolument nécessaire au développement de l'Afrique, ne se déplacera que s'il bénéficie d'un environnement lui garantissant une sécurité que seule l'aide publique au développement peut contribuer à bâtir, que ce soit dans le domaine institutionnel ou dans celui des infrastructures sociales. La situation de pauvreté est si grave qu'une grande partie de la population n'est pas encore accessible à une autre forme intervention.

d) Les pays développés doivent mettre le montant de leur aide au développement en accord avec leur engagement en faveur des grands objectifs mondiaux

La fin de ce siècle aura été marquée par la prise de conscience de la globalisation des défis et sa traduction dans les engagements pris par les pays développés et les pays en développement lors des grandes conférences internationales de Rio, Vienne, Le Caire, Copenhague, Pékin, Istanbul et Rome⁽⁷⁾.

Les conférences des Nations Unies ont, en particulier, défini cinq objectifs communs poursuivis par l'ensemble de la communauté internationale dont la réalisation représenterait une avancée déterminante pour le bien-être de l'humanité. Ils proposent de :

- réduire de moitié la proportion de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté ;

- faire chuter des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans ;

⁽⁷⁾ Sommet de la terre, Conférence sur les Droits de l'Homme, Conférence sur la Population, Sommet mondial pour le Développement social, Conférence sur les Femmes, Habitat II, Sommet pour l'Alimentation.

- assurer à chacun l'accès à une eau potable ;
- offrir à tous l'accès à des méthodes sûres et fiables de régulation des naissances ;
- assurer une éducation primaire à tous les habitants de tous les pays.

Le programme d'action de Tokyo adopté à la deuxième conférence internationale sur le développement de l'Afrique, organisée du 19 au 21 octobre 1998 par le Japon, les Nations Unies et la coalition mondiale pour l'Afrique prévoit notamment les objectifs suivants :

- faire baisser de moitié d'ici 2015 les proportions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté ;
- sur le plan social : assurer une éducation primaire à tous d'ici 2015, réduire de moitié par rapport à son niveau de 1990 le taux d'analphabétisme chez les adultes d'ici 2005, supprimer toute disparité entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005 ;
- en matière de santé publique : offrir l'accès à l'eau potable à 80 % au minimum de la population d'ici 2005 et ramener au tiers de leurs niveaux de 1990 les taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans d'ici 2015.

Mais la Banque mondiale considère que la réalisation de ces objectifs qui paraissaient accessibles avant la crise asiatique est désormais compromise en raison du ralentissement des échanges internationaux et de la baisse du prix des matières premières. Les pays en développement pourraient connaître une croissance de 1,5 % au lieu de 4,7 % il y a deux ans, nettement inférieure à une augmentation moyenne de la population de 3 à 4% par an. Le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, avec moins de quatre dollars par jour, est déjà passé de 1 à 1,3 milliard et pourrait atteindre 1,5 milliard à la fin de 1999.

Or, parallèlement aux engagements qu'ils prenaient dans les enceintes internationales, les pays développés n'ont cessé de réduire le montant de leur aide publique au développement (A.P.D.) dans le cadre des programmes d'assainissement budgétaire mis en œuvre depuis le début de la décennie. L'A.P.D. des vingt-et-un pays développés, membres du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.), est tombée à 0,22 % du PNB, passant de 59,1 milliards de dollars en 1994 à 48,3 milliards de dollars en 1997 et revenant aux niveaux d'avant 1991 où elle se situait à 56,6 milliards de dollars. Les plus grandes puissances

économiques mondiales appartenant au G7 sont à l'origine de la quasi-totalité de la baisse de l'A.P.D. intervenue ces dernières années puisque leur contribution a chuté de 29 % en termes réels entre 1992 et 1997. En revanche, l'A.P.D. réelle des pays non-G7 n'a pratiquement pas changé et représente 28 % de l'ensemble des pays du C.A.D., soit le double de leur part dans le P.N.B. de l'ensemble des pays du C.A.D. Quatre de ces pays – Danemark, Norvège, Pays-Bas et Suède – restent les seuls donneurs qui, en 1997, dépassent l'objectif de 0,7 % du PNB fixé par les Nations Unies. L'aide de la France, d'un montant de 6,3 milliards de dollars, se situe à 0,45 % du PNB, soit juste au-dessus de l'effort moyen des pays du C.A.D., qui s'établit à 0,40 %. L'effort global des pays membres de l'Union européenne représente 56% de l'A.P.D. totale, mais il s'affaiblit en pourcentage du P.N.B. national, passant de 0,38 % en 1995 à 0,33 % en 1997, même s'il reste supérieur à l'effort de l'ensemble des pays du C.A.D. (0,22 %).

Cet écart entre les engagements et les actes ne peut qu'affecter la crédibilité de ces politiques de coopération et la réalisation des actions les plus indispensables dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi en est-il de l'initiative 20/20, proposée par le Programme des Nations Unies pour le développement (P.N.U.D.) dans son rapport sur le développement humain de 1994 et adoptée par le Sommet mondial pour le développement social, en 1995, à Copenhague. Elle préconise que les pays donateurs consacrent 20 % de leur aide financière et les pays bénéficiaires 20 % de leur budget pour permettre à tous d'accéder aux services sociaux de base. Selon les données incomplètes dont on dispose, 13% des budgets nationaux et 10 % de l'aide financière apportée par les donateurs sont actuellement consacrés aux services de base. D'après les estimations, des investissements supplémentaires d'un montant de 40 milliards de dollars par an permettraient en dix ans d'assurer l'accès universel aux services sociaux de base, pour une enveloppe totale de 400 milliards de dollars. Une action aussi décisive pour la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ne semble pas totalement hors de portée. Encore faut-il une solidarité de la part des pays développés que ne laisse pas augurer leurs effort actuel d'aide publique au développement.

e) L'Union européenne ne peut renoncer au partenariat Nord-Sud le plus important au moment où elle prétend s'affirmer comme un acteur majeur sur la scène internationale

La Communauté économique européenne a construit en plusieurs décennies une politique de coopération au développement originale dont l'absence de dimension politique a pu représenter un avantage à ses débuts, mais est ensuite devenue l'une de ses faiblesses. Ce n'est pas au moment où l'Union européenne met en place une politique extérieure et

de sécurité commune (P.E.S.C.) et des stratégies globales utilisant tous les instruments politiques, diplomatiques, commerciaux, économiques et financiers, humanitaires et, à terme, militaires, qu'elle peut laisser s'étioler un partenariat aussi important pour la réalisation des objectifs de la P.E.S.C., en particulier le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale.

Elle ne peut non plus ignorer que d'autres puissances comme les Etats-Unis s'intéressent à nouveau à l'Afrique, ni négliger la possibilité de s'appuyer sur sa politique de coopération pour défendre sur la scène internationale un modèle de société différent, intégrant la modernité aux valeurs de liberté et de solidarité.

2) *Les choix en faveur d'un partenariat plus exigeant s'inscrivant dans une perspective mobilisatrice*

Une fois admise la nécessité de poursuivre le partenariat A.C.P.-U.E. au nom de l'impératif de solidarité, la difficulté de l'exercice consistait à trouver le point d'équilibre entre les préoccupations contradictoires des Etats membres sur sa nécessaire transformation. Les débats ont porté en particulier sur les points suivants : la place des pays les moins avancés et de la lutte contre la pauvreté dans le nouveau dispositif, sa couverture géographique, l'adaptation du régime commercial aux défis de l'économie globalisée et la revitalisation du lien commerce-développement dans la perspective d'une intégration régionale, la mise en place d'un troisième pilier instaurant un véritable dialogue politique, ouvert à de nouveaux acteurs économiques et sociaux, pour prendre en compte les exigences de démocratie, de sécurité et de bonne « gouvernance » et lever les obstacles au développement.

a) *Concentration du partenariat sur les pays les moins avancés et la lutte contre la pauvreté ou renforcement de leurs liens économiques avec les pays intermédiaires*

Les Etats du Nord de l'Europe, comme le Danemark, estimaient que le partenariat devait se détacher définitivement des liens historiques réunissant certains Etats membres et de nombreux pays A.C.P. et que la nouvelle stratégie communautaire devait reposer davantage sur le critère de la pauvreté. Le partenariat futur devait donc être élargi à d'autres P.M.A. et accorder moins d'aides à certains Etats A.C.P. mieux lotis qui pourraient bénéficier de l'échange de plus de gages commerciaux et d'un plus grand accès aux marchés de l'Union européenne. L'Allemagne souhaitait également un élargissement à d'autres pays pauvres et certaines voix au sein du gouvernement britannique plaidaient en ce sens. Cette

approche pouvait s'appuyer sur le fait, souligné par le C.A.D. dans son examen de la politique de coopération pour le développement de la Communauté européenne (1998 – n° 30), que l'aide communautaire qui va aux pays à faible revenu (pays les moins avancés et autres pays à faible revenu) est inférieure à ce qu'on peut observer chez les autres donateurs et qu'elle a eu tendance à diminuer ces dernières années. En 1996, l'aide allouée par la Communauté européenne aux pays à faible revenu (P.F.R.) était, par habitant, trois fois moins importante que celle qui allait aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (P.R.I.T.I.). Cette année-là, les P.F.R. ont reçu moins de 56% de l'aide de la Communauté européenne, contre près de 62 % de celle de l'ensemble des membres de l'Union européenne et plus de 70 % de celle de près de la moitié de ces derniers.

Cette conception pouvait cependant conduire à terme à briser le lien entre les P.M.A. et les autres pays A.C.P. et à les enfermer dans un ghetto économique et commercial. Le risque était de les décrocher définitivement du marché et de les confiner dans une assistance réduite à la charité. D'autres Etats membres, dont la France, considéraient que le renforcement nécessaire de l'aide aux P.M.A. ne devait pas conduire à pénaliser les plus performants des A.C.P. et qu'il fallait au contraire aider les pays intermédiaires à devenir des pays émergents, pour qu'ils tirent leurs voisins plus pauvres vers la croissance grâce à leurs exportations, dans le cadre d'ensembles régionaux.

A une approche plus concentrée sur un objectif, mais aussi plus statique et compartimentée, s'écartant des principes de Lomé sur le lien entre commerce et développement, s'opposait une conception plus dynamique fondée sur la pertinence de ce lien qu'il fallait revitaliser, en associant pays pauvres et pays intermédiaires en une même cordée régionale pour qu'ils gravissent ensemble les paliers du développement et renforcent leurs intérêts communs.

b) Etendre, morceler ou maintenir la couverture géographique

L'élargissement aux P.M.A. non-A.C.P. posait indirectement la question de la couverture géographique du futur partenariat. Fallait-il l'étendre, la morceler ou la maintenir ?

L'extension à l'ensemble des P.M.A. s'inscrivait dans la première logique. Elle tendait à transformer la nature du partenariat en une enceinte Nord-Sud multilatérale, alors qu'il avait conservé jusqu'alors une dimension régionale, même s'il s'étendait à trois continents dans des proportions d'ailleurs totalement disparates. Mais la représentation entre

les deux parties serait devenue déséquilibrée : l'élargissement de la représentation des pays du Sud n'aurait pu aller de pair avec un élargissement de la représentation des pays du Nord et aurait faussé le multilatéralisme du nouvel ensemble.

La différenciation des besoins et des niveaux de développement entre les pays A.C.P. pouvait justifier un morcellement du partenariat selon une logique régionale, et même conduire à son éclatement en des accords régionaux totalement distincts. Cette hypothèse faisait perdre les acquis des vingt-cinq années de la construction de Lomé et paraissait peu réaliste. Elle ne correspondait pas en tous cas aux souhaits des pays A.C.P. qui, en dépit de leur hétérogénéité, voulaient désormais affirmer leur identité de groupe non seulement face à leur partenaire traditionnel, mais aussi dans leurs relations avec les pays tiers et les grandes organisations internationales comme l'Organisation mondiale du Commerce (O.M.C.).

Le principe du maintien de la couverture géographique actuelle a donc été retenu, avec la possibilité d'une ouverture, non systématique, à d'éventuelles adhésions sur la base de critères et de mécanismes à définir en commun.

c) Pour rendre le régime commercial compatible avec les règles de l'O.M.C. et revitaliser le lien commerce-développement, et compte tenu de l'érosion des préférences commerciales de la Convention de Lomé, schéma des préférences généralisées ou zones de libre-échange ?

● L'érosion des préférences commerciales de la Convention de Lomé

La Communauté européenne offre plusieurs régimes d'accès au marché communautaire :

- le traitement de base N.P.F. (clause de la nation la plus favorisée au sein du G.A.T.T.) auquel seulement neuf pays, les plus développés, restent assujettis (Australie, Canada, Etats-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande, Taiwan et, depuis le 1^{er} janvier 1998, Hong Kong, Corée du Sud et Singapour qui ne bénéficient plus du S.P.G.) et dont la moyenne des droits a été ramenée pour les produits industriels à 3,8 % par les accords de Marrakech ;

- le schéma des préférences généralisées (S.P.G.), régime préférentiel unilatéral non réciproque accordé à l'ensemble des pays en voie de développement ne bénéficiant pas d'accords plus avantageux,

dont le tarif se calcule par rapport au tarif N.P.F. et comporte un abattement de 20% pour les produits sensibles et de 40 % pour les produits semi-sensibles tandis que les autres produits pénètrent en exemption de droits ;

- des accords préférentiels réciproques (union douanière, libre-échange) ou non réciproques (Lomé).

Les importations dans la Communauté sont réparties dans des proportions équivalentes entre celles originaires des pays relevant du traitement N.P.F. (34,5 %), du S.P.G. (34%) ou d'accords préférentiels (24,4 % pour les accords préférentiels réciproques et 7,1 % pour les non réciproques).

Les pays A.C.P. bénéficient depuis 1975 de préférences commerciales qui les ont longtemps placés au sommet de la hiérarchie des partenaires préférentiels de la Communauté européenne. Actuellement, 92 % des produits originaires des pays A.C.P. entrant dans la Communauté bénéficient de suppression des droits sans limites quantitatives et sont donc complètement libéralisés. En incluant les produits agricoles soumis à contingent tarifaire à droit nul, ce pourcentage passe à plus de 99 %. Pour les produits industriels des chapitres 25 à 97 de la nomenclature combinée, Lomé accorde l'exemption tarifaire à l'ensemble des produits. Pour les produits agricoles des chapitres 1 à 24, quatre cinquièmes des importations sont complètement libéralisées. Plus de 1000 produits agricoles sont encore soumis à droits de douane, mais la grande majorité n'est pas exportée par les pays A.C.P.

Les protocoles produits pour la banane, le sucre, la viande bovine et le rhum assurent en outre aux pays bénéficiaires A.C.P. un accès dérogatoire à un marché contingenté, à un prix fortement supérieur à celui du marché mondial, et représentent, dans les limites des quantités qu'ils garantissent, un avantage considérable. Enfin, les pays A.C.P. ne sont pas soumis aux contingents applicables à certains produits sensibles exportés par les pays en développement, comme les textiles et les vêtements, et bénéficient de cet avantage tant que le démantèlement de l'accord multifibre n'est pas achevé.

Or le renforcement du cadre multilatéral des échanges et les cycles successifs de la négociation commerciale multilatérale réduisent progressivement la marge préférentielle des pays A.C.P. par rapport aux conditions imposées aux autres exportateurs.

En 1997, les importations originaires des A.C.P. ont atteint 22 milliards d'écus répartis de la manière suivante : 62,5 % en produits

industriels, y compris les produits de base comme le pétrole (13,7 milliards) ; 30,1 % en produits agricoles hors protocoles (6,6 milliards) ; 7,4 % en produits agricoles relevant des protocoles (1,6 milliard).

En tenant compte de la structure des échanges avec les pays A.C.P., l'érosion des préférences résultant des négociations du cycle d'Uruguay est de 30 % (la réduction pour les pays A.C.P. est inférieure à la réduction globale de 36 % pour les produits agricoles et de 40 % pour les produits industriels sur l'ensemble des importations de la Communauté, en raison de l'importance des exportations à droit nul avant la mise en œuvre de ce cycle). En l'an 2000, lors de la mise en œuvre de la nouvelle relation Union européenne-pays A.C.P., la marge préférentielle globale accordée aux pays A.C.P. sur la base du régime actuel sera tombée à 2,9 % sur la base du régime N.P.F. et à 2 % sur la base du tarif S.P.G.

Pour les produits manufacturés, dont les pays A.C.P. ont exporté vers la Communauté 7,4 milliards d'écus en 1997, soit près du tiers des exportations totales, la marge de préférence en l'an 2000 sera de 1,6 % par rapport au tarif S.P.G.

Pour les produits agricoles hors protocoles dont les exportations ont atteint 6,6 milliards en 1997, la marge préférentielle par rapport au S.P.G. sera encore en moyenne de 4,5 % en l'an 2000, mais plus de la moitié des exportations de produits agricoles (essentiellement le café et le cacao) ne bénéficieront plus de préférence en l'an 2000.

La moitié seulement des produits agricoles bénéficieront d'une marge préférentielle importante, se situant en moyenne à 10,4 % en l'an 2000. Ce sont les suivants :

Chapitres de la nomenclature combinée	Import. en 1997 (millions d'écus)	Préférence Lomé/SPG en 1996 (%)	Préférence Lomé/SPG en 2000 (%)	Import. agricoles (%)
04 Lait et produits de la laiterie, œufs	6	54,6	32,6	0,1
18 Préparations de viandes et de poissons	454	23,8	23,5	7,6
11 Produits de la minoterie ; malt ; amidons	1	21,9	13,1	0,0
19 Préparations à base de céréales et de farine	3	18,0	9,7	0,0
20 Préparations de légumes, et de fruits	107	17,0	14,6	1,8
24 Tabacs et succédanés de tabac fabriqués	439	12,9	12,9	7,4

06 Plantes vivantes et produits de la floriculture	178	12,6	7,4	3,0
10 Céréales	35	10,3	10,3	0,6
07 Légumes, plantes, racines et tubercules	176	9,4	8,6	3,0
03 Poissons et crustacés, mollusques	842	7,3	6,8	14,2
08 Fruits comestibles ; écorces d'agrumes	216	5,8	3,3	3,6
21 Préparations alimentaires diverses	9	4,9	3,3	0,2
15 Graisses et huiles animales ou végétales	265	3,7	2,4	4,5
Sous-total	2731	11,5	10,4	46,0
Total agriculture (hors protocoles)	5937	5,7	4,5	100,0

Source : Commission européenne

Les produits pour lesquels les exportations sont substantielles et bénéficient d'une marge préférentielle importante sont les préparations de poissons, les tabacs et les poissons et crustacés. Globalement, les exportations de produits agricoles hors protocoles ont augmenté de 26 % en volume durant la période 1998-1997, tandis que dans les secteurs où la marge préférentielle est supérieure à 3 %, la progression en volume a été de 60 %. Les produits figurant dans le tableau ci-dessus ayant connu la plus forte progression sont les fleurs coupées (+230 %), les légumes (+132 %), les préparations de poissons (+110 %), les tabacs (+83 %), les préparations de légumes et de fruits (+70 %).

La probable libéralisation multilatérale des produits industriels lors du prochain cycle de négociations qui va s'ouvrir en l'an 2000 entraînera l'érosion totale des préférences et une concurrence accrue pour les pays A.C.P. Les secteurs où ils bénéficient encore d'une marge préférentielle significative sont la chimie, les chaussures et le textile-habillement, mais le textile qui est le seul secteur des produits manufacturés occupant une part importante dans les exportations A.C.P., après avoir enregistré une progression en volume de 70 % entre 1988 et 1997, perdra son avantage avec le démantèlement programmé des accords multifibre.

Les négociations porteront également sur les services et l'agriculture et devraient réduire la marge préférentielle sur la moitié des exportations agricoles A.C.P. pour lesquelles elle est encore substantielle. Par ailleurs, les récentes décisions de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.) déclarant l'incompatibilité du protocole banane avec ses règles augurent

mal du maintien en l'état de dispositifs destinés à pérenniser le commerce traditionnel des pays bénéficiaires.

Enfin, l'Union a pris des décisions accordant à un grand nombre de pays un régime tarifaire équivalent à celui de Lomé, soit en négociant des accords comportant des zones de libre-échange avec les pays méditerranéens, l'Afrique du Sud, le Mercosur et le Chili, soit en améliorant le S.P.G. pour une partie de ses bénéficiaires, avec la création d'un S.P.G. spécial pour les pays d'Amérique latine engagés dans la lutte contre la production de drogue et, par décision du Conseil du 2 juin 1997, la mise en place d'un super S.P.G. en faveur des P.M.A. non-A.C.P.

L'érosion des préférences commerciales de Lomé est donc une évolution bien réelle dont la portée ne doit pas cependant être exagérée. En effet, d'une part, les pays A.C.P. n'ont pas utilisé à plein ces préférences, d'autre part, près des deux tiers des exportations A.C.P. ne bénéficient d'aucune marge préférentielle et portent sur des produits pour lesquels le S.P.G. ou la clause N.P.F. prévoient également une exemption de droits.

• L'incompatibilité du régime commercial avec les règles de l'O.M.C. rend le maintien du *statu quo* pratiquement impossible

Tout l'édifice du commerce international repose sur le principe de non-discrimination posé par la clause de la nation la plus favorisée à l'article premier du G.A.T.T. Cependant il n'interdit pas des éléments de différenciation lorsqu'ils sont réciproques. L'article XXIV du G.A.T.T. stipule en effet que des pays peuvent conclure des unions douanières ou des zones de libre-échange et s'accorder des avantages commerciaux qu'ils ne concèdent pas à d'autres. La règle de la réciprocité crée un équilibre des avantages qui n'est pas discriminatoire et s'inscrit en outre dans un processus de libéralisation.

Les préférences commerciales de la Convention de Lomé sont incompatibles avec les règles du G.A.T.T. reprises par l'O.M.C. pour deux raisons : elles ne sont pas réciproques et n'entrent pas dans les cas de dérogation prévus par l'article XXIV. Elles ne s'étendent pas à l'ensemble des pays en développement et sont donc discriminatoires. Certains pays très pauvres non-A.C.P. comme le Bangladesh ou le Sri Lanka sont moins bien traités que des pays plus riches A.C.P. La partie IV de l'accord général (commerce et développement) admet que des exceptions au principe de non-discrimination et de réciprocité puissent être consenties aux pays en développement, si elles concourent à améliorer leur niveau de vie et leur développement économique, mais à

condition de ne pas créer de discriminations entre eux et d'offrir les mêmes avantages commerciaux pour un même niveau de développement.

Ayant pris conscience lors de la mise en cause du protocole banane devant l'O.M.C. que les préférences de Lomé revêtaient un caractère discriminatoire vis-à-vis des autres pays en développement, non justifié par une réciprocité, l'Union européenne a obtenu des parties contractantes de l'O.M.C., en décembre 1994, une dérogation pour cinq ans, expirant le 29 février 2000, aux règles de non-discrimination commerciale pour les importations de l'Union européenne originaires des pays A.C.P.

Le maintien du *statu quo* paraît désormais impossible. Juridiquement, il faudrait justifier la prolongation de la dérogation à l'article premier par des circonstances exceptionnelles qui ont perdu ce caractère après vingt-cinq années d'application de la convention, et probablement étendre la dérogation à d'autres dispositions de l'O.M.C. pour couvrir certaines dispositions des protocoles produits. Même obtenue, la dérogation n'interdirait pas l'ouverture d'une procédure par une partie contractante qui s'estimerait lésée et, en tout état de cause, elle ferait l'objet d'un réexamen annuel. Un refus de prolonger la dérogation étendrait les concessions de Lomé à tous les membres de l'O.M.C., ce qui n'est pas envisageable, ou ne laisserait aux A.C.P. que le bénéfice du S.P.G. Dans ce cas, les A.C.P. perdraient leur marge préférentielle subsistante par rapport aux autres pays en développement et bénéficieraient d'un accès au marché européen moins favorable que les pays tiers avec lesquels un accord de libre-échange a été conclu.

Politiquement, l'Union européenne et le groupe A.C.P.⁽⁸⁾ pourraient tenter de construire un rapport de force au sein de l'O.M.C., où la décision sur la dérogation est en pratique adoptée par consensus, mais est prise par une majorité des trois quarts des membres selon les règles de l'O.M.C. Mais compte tenu de la précarité juridique de la formule et de la fragilité de l'engagement de certains Etats membres fortement exportateurs, il est apparu à l'Union européenne et à de nombreux pays A.C.P., notamment africains, que cette voie conduirait à une impasse.

Ces débats ont d'ailleurs mis en lumière l'un des clivages divisant les pays A.C.P. Deux groupes se distinguent dans la convention actuelle : ceux qui ont souvent bénéficié des dispositions commerciales préférentielles, particulièrement des protocoles produits, exportent et souhaitent le maintien des avantages acquis et des dispositifs particuliers et ceux qui ont davantage bénéficié des flux d'aide au développement, exportent peu et sont prêts à une plus grande transformation d'un régime

⁽⁸⁾ Cinquante-cinq Etats A.C.P. sont actuellement membres de l'O.M.C.

commercial qu'ils utilisent faiblement. Les Caraïbes, quelques pays A.C.P. du Pacifique et d'Afrique composent le premier groupe, tandis que la plupart des pays d'Afrique forment le second.

• Schéma des préférences généralisées ou zones de libre-échange pour revitaliser le lien commerce-développement

Le schéma des préférences généralisées et les zones de libre-échange sont des systèmes compatibles avec les règles de l'OM.C. La non-réciprocité est admise dans le S.P.G. parce qu'il n'est pas discriminatoire : il s'applique à l'ensemble des pays en développement et offre les mêmes avantages commerciaux aux pays de même niveau de développement, avec une graduation des avantages selon le degré de pauvreté. Les zones de libre-échange ne s'appliquent qu'entre les pays qui les constituent, mais elles offrent les mêmes avantages commerciaux à tous leurs membres grâce à la règle de la réciprocité. Elles représentent en outre une marche en avant vers la libéralisation progressive du commerce mondial. Pour être conforme aux règles de l'O.M.C., l'accord de libre-échange doit cependant introduire le libre-échange dans un délai raisonnable, en principe fixé à dix ans, et porter sur l'essentiel des échanges, c'est-à-dire quantitativement couvrir une part élevée des échanges, représentant au moins les quatre cinquièmes, et qualitativement n'exclure aucun grand secteur, notamment l'agriculture. En outre, les accords de libre-échange associant pays en développement et pays développés peuvent prévoir une libéralisation asymétrique et dépasser le délai de dix ans.

La question était de déterminer lequel des deux systèmes était le plus mobilisateur pour revitaliser le lien commerce-développement et créer une dynamique productive.

Le S.P.G. a longtemps recueilli les faveurs de l'Union européenne et séduit encore le Royaume-Uni, en dépit de son accord donné au mandat de négociation de l'Union européenne, ainsi que certains pays A.C.P. qui en sont proches.

Il présente pour un certain nombre de partenaires trois avantages : l'extension des préférences communautaires à l'ensemble du monde effacerait les liens historiques privilégiés qui imprégneraient encore trop la Convention de Lomé ; son application serait simple et ne nécessiterait pas une grande construction institutionnelle ; surtout, il préserverait la logique de non-réciprocité de la Convention de Lomé, à laquelle les pays A.C.P. sont naturellement très attachés.

Il comporte cependant des inconvénients suffisants pour que ce dispositif ne se soit pas imposé comme l'axe principal des propositions de

l'Union européenne en vue de transformer le régime commercial. C'est d'abord un régime unilatéral décidé par la seule Union européenne qui n'offrirait pas aux pays A.C.P. la même sécurité juridique qu'un accord comme celui de Lomé. Il mettrait fin à la relation préférentielle entre l'Union européenne et l'Afrique. Il ne comporte par ailleurs qu'un volet tarifaire dont l'effet va s'étioler avec l'érosion future des marges préférentielles et ignore les barrières non tarifaires, qui constituent désormais les principaux obstacles aux échanges. Enfin, son mécanisme de graduation des avantages selon le degré de pauvreté, s'il n'est pas discriminatoire dans son principe entre pays de même niveau de développement, peut néanmoins conduire à créer des différences entre pays voisins P.M.A. et non-P.M.A. et constituer un frein considérable aux efforts d'intégration régionale.

La création de zones de libre-échange comporte des défis de taille pour les pays A.C.P. mais constitue en revanche un projet d'une tout autre portée.

Le défi est d'abord institutionnel, puisque les pays A.C.P. doivent avoir instauré entre eux le libre-échange avant de s'engager dans cette voie avec l'Union européenne. Comme les échanges au sein du groupe A.C.P. ne sont pas suffisants pour justifier un accord global de libre-échange entre tous les pays A.C.P., la nécessité de constituer des sous-groupes s'impose pour créer d'abord des zones de libre-échange régionales cohérentes entre pays A.C.P. et conclure ensuite des accords régionaux de libre-échange entre ces sous-groupes et l'Union européenne.

Le défi est surtout économique. Le libre-échange avec l'Union européenne implique d'abord que les pays A.C.P. ouvrent le libre accès de leur marché aux produits de l'Union européenne, au bout d'une longue période transitoire, et subissent une rude concurrence ; Il suppose également la levée des obstacles non tarifaires aux échanges de biens et de services, une reconnaissance nouvelle des normes et des réglementations et un traitement commun de toutes les questions liées au commerce. Il exige des pays A.C.P. un effort considérable de mise à niveau, en termes de productivité et de coûts, mais aussi de qualité des produits et d'environnement législatif et réglementaire.

Mais son apport dépasse le simple enjeu commercial, contrairement à un S.P.G. qui ne ferait que prolonger des préférences commerciales de toutes façons en voie d'étiollement. D'une part, le libre-échange arrimerait les pays A.C.P. à l'économie européenne et à ses normes, étape nécessaire pour attirer les investisseurs privés et intégrer à plus long terme les pays A.C.P. à l'économie mondiale. D'autre part, il constituerait un véritable levier pour promouvoir l'intégration régionale et offrirait aux pays A.C.P.

la chance de les engager dans le cycle vertueux de la construction d'un Etat et d'un marché plus performants. Ces perspectives ont paru suffisamment déterminantes à l'Union européenne pour qu'elle privilégie cette approche.

d) Renforcer la dimension politique et de sécurité du partenariat et ouvrir le champ des acteurs et des niveaux d'intervention

L'expérience a montré que la démocratie n'est pas un frein mais une condition nécessaire du développement. L'Etat ne peut conduire le processus complexe du développement sans une participation active et confiante de l'ensemble de la population. Il ne peut l'obtenir sans lui garantir la possibilité d'un accès loyal et juste au pouvoir et à la répartition des ressources.

La démocratie est d'abord une condition du dépassement des tensions entre les groupes ethniques et de l'instauration de la sécurité préalable au développement. Elle est ensuite déterminante pour une bonne gestion des affaires publiques et l'élimination de l'arbitraire et du gaspillage dans l'allocation des ressources, grâce à la participation de la population rurale et urbaine à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Elle est enfin le creuset de la loi générale, prévisible et appliquée par une administration et une justice intègres et compétentes, qui permet de rétablir la confiance dans le contrat et de créer un marché transparent, à la fois rassurant les investisseurs étrangers, imposant ses règles à l'économie informelle et autorisant la naissance d'une classe d'entrepreneurs et la mobilisation de l'épargne nationale.

L'aide au développement peut conforter l'Etat démocratique en améliorant le professionnalisme de l'ensemble de ses structures. Mais elle ne peut être efficace sans l'établissement d'un Etat démocratique.

Ces principes de démocratie, de respect des droits de l'homme, d'Etat de droit et de bonne gestion des affaires publiques figuraient déjà dans la Convention de Lomé, mais ils n'avaient pu s'appliquer avec toute l'ampleur nécessaire faute d'avoir déterminé les modes opératoires nécessaires à leur mise en œuvre.

Les débats préparatoires ont montré que ces principes ne prendraient vraiment consistance que dans le contexte d'une transformation profonde de l'Etat et de la société et qu'elle n'aurait lieu qu'en ouvrant le champ des niveaux d'intervention et des acteurs du changement.

Trois niveaux d'intervention se sont clairement détachés : le niveau régional inter-Etats, le niveau national et le niveau local.

Au niveau régional, l'expérience de la coopération régionale que l'Union européenne avait été le seul bailleur de fonds à introduire dans son dispositif d'aide, a été décevante. Les programmes incitatifs régionaux, apportant un appui à la construction de grandes infrastructures et à l'établissement d'institutions régionales, représentaient 13 à 14 % des ressources du sixième F.E.D. affecté à la Convention de Lomé III, mais leur part est tombée à 10 % et même à 9 % en termes effectifs dans le cadre de la Convention de Lomé IV. L'Union européenne a en effet laissé le choix aux Etats A.C.P. entre les deux niveaux régional et national et ceux-ci ont privilégié le deuxième.

Le développement de l'intégration régionale reposerait désormais sur un mécanisme d'incitation majeur avec la création des zones de libre-échange. Ses avantages seraient importants, en termes de stabilité régionale, de rétablissement du lien commerce-développement qui ne prend tout son sens qu'au niveau régional, d'effet démultiplicateur sur l'efficacité de l'aide par l'élimination des doublons, de promotion de l'Etat de droit par l'émergence de juridictions et d'institutions administratives au professionnalisme reconnu et plus indépendantes des groupes de pression que celles des Etats, enfin d'attribution d'un rôle clair à l'Union européenne qui est la spécialiste par définition de l'intégration régionale.

Toutefois, ce mouvement d'intégration régionale ne doit pas délégitimer l'Etat national et ne peut se faire contre lui. L'Etat national est le pivot de cette profonde transformation politique, économique et sociale et il ne peut commencer par apaiser les tensions entre les groupes ethniques qui le composent qu'en étant sûr d'être à l'abri d'un redécoupage général des frontières du continent africain. A lui seul incombe ensuite la responsabilité centrale de définir la stratégie globale de réforme et les politiques sectorielles autour desquelles pourront s'ordonner les initiatives des multiples acteurs du changement et le dialogue politique avec les donateurs. Mais ce n'est que fort de sa légitimité au niveau national qu'il acceptera d'ouvrir un espace pour la participation des acteurs économiques et sociaux au niveau local.

Le niveau local devient un troisième niveau d'intervention à part entière, dont l'importance est reconnue comme essentielle à l'amélioration de la gestion des affaires publiques et de l'aide au développement. Jusqu'à présent, la coopération décentralisée n'avait constitué qu'un chapitre secondaire de la Convention de Lomé, mais les problèmes de l'urbanisation accélérée et du monde rural sont devenus trop

lourds et trop complexes pour ne pas être traités directement sur le terrain avec la population et ses relais locaux, en cohérence avec la stratégie décidée par le pouvoir central.

L'ouverture du champ des acteurs complète donc naturellement celle des champs d'intervention. Hormis les organisations non gouvernementales (O.N.G.), surtout européennes, qui participaient déjà fort activement au système de Lomé, les autres acteurs non gouvernementaux étaient tenus en lisière d'un dialogue presque exclusif entre le bailleur de fonds et l'Etat bénéficiaire. Collectivités locales, syndicats, associations professionnelles, représentants du secteur privé, O.N.G. locales et d'autres acteurs font leur entrée officielle dans le partenariat pour mobiliser la population autour des objectifs de transformation et de modernisation.

Ces thèmes ont naturellement été largement débattus et développés par le Comité de liaison des Organisations non gouvernementales de développement (O.N.G.D.) auprès de l'Union européenne, les organisations représentatives des partenaires sociaux au niveau communautaire et le Comité économique et social. Mais **le Parlement européen** a certainement joué un rôle décisif dans leur prise en compte comme éléments-clés de la position de négociation de l'Union européenne, en particulier sous l'impulsion des deux rapports présentés au nom de la Commission du développement et de la coopération par M. Wilfried Martens, le 22 septembre 1997, et par son Président, M. Michel Rocard, le 4 mars 1998⁽⁹⁾.

Le rapport Martens a proposé un rééquilibrage du partenariat en faveur des pays A.C.P., en souhaitant notamment que le nouveau partenariat se caractérise par l'appropriation de la coopération par la population, une autonomie de gestion accrue des pays bénéficiaires pour renforcer leurs capacités et un remplacement des multiples conditionnalités par un contrat entre partenaires égaux.

Le rapport Rocard a souligné la nécessité de réaliser un partenariat équilibré par l'instauration d'un dialogue politique plus effectif, permettant l'examen de problèmes communs immédiats, comme celui des migrations, pour sortir de la relation donneur-receveur et substituer à la logique de la conditionnalité celle du contrat. Il a également appelé à

⁽⁹⁾ - Rapport de M. Wilfried Martens sur le Livre vert de la Commission sur les relations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) à l'aube du 21^{ème} siècle - Défis et options pour un nouveau partenariat.

- Rapport de M. Michel Rocard sur la communication de la Commission sur les orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.).

attaquer la pauvreté à la base pour réintégrer dans le circuit marchand des populations qui n'y ont pas accès, et à ne pas négliger l'importance du développement endogène à côté d'un développement orienté vers le marché international pour éviter l'émergence d'une société duale. L'ouverture de la coopération à de nouveaux acteurs doit contribuer à favoriser la création de micro-entreprises artisanales, à appuyer l'évolution de relations d'échanges ou de troc à base solidaire ou associative vers des formes économiques plus efficaces, et à promouvoir des instruments de terrain comme les micro-crédits, l'économie populaire, à distinguer de l'économie informelle délinquante, et les technologies de première ligne qui permettent de passer de la mendicité à une vie décente par la création de revenus locaux (bonne utilisation des déchets, arts de la récupération, variétés nouvelles pour l'agriculture maraîchère et les jardins urbains, arrosage goutte-à-goutte, hygiène...).

Le Parlement européen a enrichi le débat en développant une vision concrète des réformes nécessaires et s'est beaucoup battu pour que le nouveau partenariat prenne en compte l'importance de la prévention des conflits, de la promotion du développement durable, de l'intégration des questions d'environnement dans l'ensemble des politiques sectorielles et, surtout, reconnaisse le rôle primordial des femmes dans le développement en plaçant l'égalité hommes-femmes dans tous les domaines comme un objectif absolument prioritaire.

B. Les positions de négociation

Après avoir suscité un riche débat préparatoire long de deux années avec la présentation de son *Livre vert* du 20 novembre 1996, la Commission a réussi à faire adopter par le Conseil Affaires générales, le 25 juin 1998, un projet très ambitieux de rénovation du partenariat Union européenne-pays A.C.P. Les pays A.C.P. ont manifesté le renforcement de leur solidarité de groupe en présentant, pour la première fois, leur position de négociation, le 30 septembre 1998, lors de l'ouverture officielle des négociations, au lieu de définir comme autrefois leur position par rapport à celle de l'Union européenne.

1) La position de négociation de l'Union européenne : un projet ambitieux à la recherche d'un partenariat plus équilibré, plus exigeant et plus dynamique

Le projet place la lutte contre la pauvreté au cœur du partenariat, mais ne dissocie pas les trois objectifs du partenariat – lutte contre la pauvreté, développement durable, insertion dans l'économie mondiale –

qu'il propose d'atteindre en mettant en œuvre quatre principes fondamentaux :

- **L'appropriation** : les Etats A.C.P. et les acteurs concernés détermineront leurs propres stratégies et modèles dans le respect des éléments essentiels définis dans la Convention ;

- **La participation et la responsabilisation** : le partenariat sera élargi à une large gamme d'acteurs : les autorités nationales ; les pouvoirs publics locaux (commune, ville, province ou tout niveau d'organisation locale doté de compétences définies, d'une autonomie et de moyens) ; les groupements et organismes de défense des droits de l'homme, les organisations de base, les associations de femmes, les organisations de jeunes, les organismes de défense des droits de l'enfant, les mouvements de protection de l'environnement, les organisations religieuses ; les opérateurs économiques privés, les associations de producteurs et d'artisans, de consommateurs, les associations professionnelles et fédérations industrielles ; les structures de service populaire (mutuelles de santé, caisses d'épargne et de crédit), les structures d'appui au développement (O.N.G., établissements d'enseignement et de recherche) ; les acteurs sociaux, en particulier les organisations syndicales ;

- **Le dialogue et le respect des engagements mutuels**, permettant de substituer la notion de « contrat » à celle de la conditionnalité ;

- **Une approche différenciée** en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins et de sa stratégie de développement à long terme, avec une attention particulière pour les pays moins avancés, enclavés et insulaires.

Le volet politique du projet réaffirme l'égalité entre les hommes et les femmes et met l'accent sur la prévention des conflits et la bonne gestion des affaires publiques, recouvrant non seulement la gestion transparente et responsable mais aussi la lutte contre la corruption. Cette notion devient un élément essentiel du présent accord, susceptible de sanction en cas de non-respect. Toutefois, le dialogue sera privilégié et la sanction devra être proportionnée, ne pas pénaliser les populations locales ni affecter les actions de promotion des droits de l'homme et de la démocratie.

La politique de prévention des conflits devrait promouvoir les initiatives de coopération régionale dans le cadre d'un dialogue politique régionalisé, en vue de développer les capacités de gestion commune des ressources, de définir des normes et codes de conduite relatifs aux principes démocratiques, à la bonne gestion des affaires publiques, aux

dépenses militaires et au commerce des armes, et d'organiser des missions d'observation et de médiation face aux situations de conflits potentiels ou avérés.

Le champ du dialogue politique serait élargi à l'ensemble des questions d'intérêt commun, aux politiques sectorielles et aux stratégies de coopération, et pourrait s'appliquer notamment aux migrations, en liaison avec la problématique de la pauvreté, l'emploi, la situation en matière de droits de l'homme et les conflits armés. Il pourrait également porter sur les politiques de soutien au retour volontaire de migrants dans leur pays d'origine, et sur les moyens de décourager l'immigration irrégulière.

Le projet propose une stratégie de coopération pour lutter en priorité contre la pauvreté dans le cadre d'une approche intégrée, comportant trois axes d'appui prioritaires et prenant en compte trois principes directeurs.

Les trois axes concernent l'appui aux facteurs de croissance, aux politiques de compétitivité et d'emploi, l'appui aux politiques sociales et la coopération culturelle et l'appui à l'intégration régionale.

Les trois principes directeurs intégrés de manière systématique dans tous les domaines du partenariat ont pour objet de renforcer l'appui institutionnel et d'appuyer le développement des capacités des acteurs du partenariat, de réduire les disparités entre les femmes et les hommes, et d'intégrer les principes de gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles.

Le volet commercial du projet propose de remplacer l'uniformité du régime préférentiel de Lomé par une différenciation, fondée sur des accords régionaux de libre-échange. L'Union négocierait ces accords avec des unions douanières régionales formées par les pays A.C.P., au cours d'une période de transition de cinq années (2000-2005) pendant laquelle les préférences actuelles seraient maintenues.

Les accords ne prévoiraient pas une application effective du libre-échange avant 2015 et comporteraient trois éléments de flexibilité, relatifs à la durée de la période de transition pour leur mise en œuvre après 2005, à la possibilité de protéger les industries naissantes pour des produits sensibles, et à l'introduction d'un degré d'asymétrie dans le processus du démantèlement tarifaire des A.C.P. par rapport à celui de l'Union. L'intérêt de ces accords est non seulement d'écarter le risque d'incompatibilité des préférences avec les règles de l'O.M.C., mais de préparer les A.C.P. à affronter progressivement la concurrence du marché mondial. Du fait de la diminution généralisée des droits de douane et de

l'érosion des préférences commerciales, le développement de leurs échanges dépendra de moins en moins de l'octroi de privilèges tarifaires, mais de leur capacité à produire et commercialiser des biens et services répondant aux normes et aux exigences des marchés des pays développés.

Le projet prévoit cependant d'autres options, ménageant une certaine souplesse : d'une part, un système de préférences généralisées « équivalent » à la situation actuelle prenant en compte les intérêts des A.C.P. non-P.M.A. qui ne seraient pas en mesure d'entrer dans une zone de libre-échange ; d'autre part, un accès libre au marché de l'Union européenne pour « essentiellement » tous les produits des P.M.A. non intégrés à une zone de libre-échange en se fondant sur les dispositions actuelles de Lomé, sans rechercher une réciprocité pour l'Union européenne. Il serait cependant souhaitable que les P.M.A. puissent intégrer les zones de libre-échange pour être tirés vers le haut par les pays à revenu intermédiaire qui en constitueront le pôle de développement.

Le renforcement du partenariat économique ne se limite pas à la transformation du régime des échanges. Il s'étendrait désormais au développement d'une coopération étroite dans l'ensemble des domaines liés au commerce et à la mise en place d'un cadre transparent et prévisible susceptible d'attirer les investissements, de mobiliser le secteur privé et de dynamiser les échanges.

Ces préoccupations rejaillissent sur le troisième volet relatif à la gestion de la coopération financière. Deux enveloppes distinctes seraient créées pour rationaliser et simplifier les instruments : le développement à long terme regrouperait l'aide programmable, l'ajustement structurel, le *Stabex* le *Sysmin*, l'aide d'urgence, tandis que la facilité d'investissement regrouperait les capitaux à risques et les bonifications d'intérêt. Dans le nouveau mécanisme de compensation du *Stabex* et du *Sysmin*, seules les fluctuations temporaires des recettes d'exportation seraient prises en compte et les ressources ainsi libérées seraient réaffectées au soutien de l'ajustement et des réformes.

La facilité d'investissement aurait pour objectif de promouvoir le développement du secteur privé, dans le cadre de stratégies définies avec les autorités de chaque pays en concertation avec les acteurs concernés. Gérée par la Banque européenne d'investissement, la facilité permettrait de coordonner les interventions de la Commission, de la B.E.I. et du Centre de développement industriel, et de conduire à une gestion plus flexible de l'appui au secteur privé, grâce à un mode de financement remplaçant progressivement les dotations du F.E.D. par les remboursements des capitaux à risque des F.E.D. précédents et les revenus d'investissement.

Le projet propose également de remplacer l'automatisme des aides, déjà réduite lors de la révision à mi-parcours de Lomé IV, par un système de programmation glissante associé à un nouveau mécanisme d'allocation des ressources par pays fondé sur une appréciation des besoins, mais aussi des performances. Cette conditionnalité dont les critères devront être définis préalablement par les deux parties, sera équilibrée par une évolution vers l'appropriation des politiques de réformes par les intéressés eux-mêmes.

Dans cette optique, le financement direct de projets individuels, soumis aux conditionnalités de chaque donateur, serait remplacé progressivement par une aide budgétaire directe aux politiques sectorielles agréées entre les donateurs et le pays A.C.P., à mesure que seraient satisfaites les conditions de transparence de la gestion publique.

2) La position de négociation des pays A.C.P. : une relative convergence avec la position de l'Union européenne, reflétant néanmoins certaines inquiétudes

Le premier sommet des chefs d'Etats et de gouvernements des pays A.C.P., qui s'est tenu les 6 et 7 novembre 1997 au Gabon, a adopté la déclaration de Libreville sur l'avenir des relations Union européenne-A.C.P., dans laquelle ils reconnaissent leurs responsabilités dans le processus de développement et la nécessité pour les Etats A.C.P. de s'intégrer dans l'économie mondiale et considèrent l'intégration régionale comme le moyen de répondre à ce défi.

Tout en soulignant la nécessité de changements, ils souhaitent néanmoins le maintien, sous des formes améliorées, des instruments commerciaux (préférences commerciales unilatérales, protocoles produits), des instruments financiers qui leur sont liés (*Stabex*, *Sysmin*) et plus généralement de l'aide au développement. En ce qui concerne l'architecture future des relations Union européenne-A.C.P., la déclaration de Libreville repose sur un compromis entre les pays africains, ouverts à l'idée de différenciation, et les pays des autres régions (Caraïbes, Pacifique), inquiets d'un risque d'affaiblissement du groupe A.C.P. et de la réduction de l'aide de l'Union européenne.

Les Etats A.C.P. demandent une adaptation des règles de l'O.M.C. pour tenir compte de leurs situations spécifiques et ils réclament des initiatives pour alléger le poids de la dette. Ils souhaitent par ailleurs l'accroissement des moyens du secteur privé, l'encouragement au secteur des services et la mise en place d'une agence de garantie des

investissements pour favoriser les flux d'investissements de l'Union européenne vers les pays A.C.P.

Ces orientations et ces préoccupations ont naturellement inspiré le mandat de négociation des pays A.C.P.

a) *Les aspects politiques et institutionnels*

Le renforcement du dialogue politique donne lieu à convergence avec la position européenne sur plusieurs points : la critique du fonctionnement trop formaliste des institutions paritaires, la volonté d'introduire plus de souplesse dans les procédures aux différents échelons, global, régional, sous-régional et national, l'élargissement du partenariat aux acteurs non gouvernementaux de la société civile et du secteur privé et l'extension du dialogue à de nouveaux sujets comme la prévention des conflits ou les migrations.

Toutefois, les Etats A.C.P. proposent de créer de nouvelles instances communes – sommet des chefs d'Etat et de gouvernement et Conseil des ministres des Affaires étrangères – dont la lourdeur n'est pas forcément compatible avec le souhait européen d'un dialogue plus souple et plus opérationnel. Le Sommet Europe-Afrique prévu en 2000 est conçu comme un événement exceptionnel et ne concerne pas la relation de l'Union européenne avec les Caraïbes et le Pacifique. Par ailleurs, si le mandat A.C.P. réclame de nouvelles formes de dialogue entre les secteurs public et privé, il ne fait aucune allusion à la relation entre les employeurs et les travailleurs. Enfin, il souhaite que le dialogue politique ne porte pas seulement sur les priorités européennes, mais aussi sur les préoccupations des pays A.C.P., telles que les relations de l'Union européenne avec les pays tiers susceptibles d'affecter les intérêts du groupe A.C.P. ou les activités de nature à contrarier la stabilité (vente d'armes, activités extra-économiques des multinationales, essais nucléaires...). S'agissant des migrations, le dialogue devrait porter également sur le traitement des immigrants originaires des pays A.C.P. dans l'Union européenne dans la perspective de l'accord de Schengen.

En revanche, le groupe A.C.P. s'oppose à la conditionnalité et au fait que l'Union européenne décide unilatéralement de suspendre l'aide et il plaide en faveur d'un véritable partenariat qui ne peut être assorti de conditionnalités. Il n'en réaffirme pas moins son attachement aux valeurs fondamentales du partenariat (respect des droits de l'homme, démocratie, Etat de droit, bonne gestion des affaires publiques) et propose d'élaborer des critères et des procédures permettant d'établir conjointement les cas de violation des principes convenus.

En ce qui concerne la couverture géographique et la régionalisation, les pays A.C.P. insistent beaucoup sur la solidarité interne de leur groupe et se prononcent en faveur du respect de la cohérence géographique de l'ensemble qu'ils composent. Ils recommandent son élargissement aux Pays et territoires d'outre-mer qui accéderaient à l'indépendance, à Cuba et aux Etats indépendants du Pacifique, à condition de bénéficier du soutien de pays déjà membres dans la région.

S'ils envisagent un dialogue au niveau régional, ils souhaitent que soit prévu un mécanisme de relais auprès des institutions paritaires de nature à garantir le maintien du groupe comme une entité politique unique, et demandent que les principes et modalités visant à la conclusion de futurs accords régionaux soient précisés dans l'accord global. Ils souscrivent par ailleurs aux mérites de l'intégration régionale, et se montrent prêts à en faire un des axes principaux du futur partenariat.

b) Les aspects commerciaux

Le mandat A.C.P. converge avec celui de l'Union européenne sur trois points :

- le maintien d'un accord global portant sur l'aide et les échanges et couvrant un nombre croissant de domaines, notamment les services ;

- la nécessité d'une interprétation souple des règles de l'O.M.C. en cas d'instauration de zones de libre-échange, autorisant des périodes de transition plus longues et l'exclusion de produits sensibles plus nombreux dans le cadre de la réciprocité asymétrique transitoire prévue entre l'Union européenne et les pays A.C.P. ;

- la nécessité de maintenir une relation commerciale spécifique A.C.P.-U.E. et de ne pas la banaliser par l'application d'un S.P.G. même amélioré. Le mandat A.C.P. va jusqu'à refuser l'option d'un super S.P.G. pour les pays non-P.M.A. qui ne sont pas en mesure de conclure des accords de libre-échange avec l'Union européenne, le jugeant en tout état de cause moins favorable que les préférences de Lomé.

En revanche, il formule trois propositions divergentes par rapport au mandat de l'Union européenne :

- l'allongement du calendrier de mise en œuvre des zones de libre-échange pour lesquelles les pays A.C.P. estiment qu'ils ne seront pas prêts à l'échéance de 2005, en maintenant les préférences non réciproques de Lomé pendant une période de dix ans et non de cinq ;

- le maintien de nombreuses dispositions actuelles que l'Union européenne envisage de réformer, en demandant d'une part la conservation des préférences non réciproques non seulement pour les P.M.A. mais aussi pour les pays A.C.P. très vulnérables, d'autre part l'amélioration des protocoles produits et des mécanismes relatifs aux produits de base, jugés mal gérés mais appropriés ;

- l'application d'un traitement plus équitable dans les échanges commerciaux U.E.-A.C.P., concernant la concurrence des produits agricoles européens subventionnés par la politique agricole commune (P.A.C.), l'assouplissement des règles d'origine, l'amélioration de l'accès des produits agricoles, y compris les bois tropicaux, par la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires aux importations sur le marché communautaire.

c) Les modalités de la coopération et le financement de l'aide

Le groupe A.C.P. partage l'analyse de l'Union européenne sur un certain nombre d'orientations de nature à renforcer l'efficacité de l'aide : le principe d'appropriation d'une coopération centrée sur des stratégies de développement définies par les pays A.C.P. eux-mêmes, la simplification des procédures, la décentralisation, l'appui budgétaire direct dans le cadre de réformes sectorielles, la révision des programmes indicatifs régionaux, la transformation du centre de développement industriel en centre de développement des entreprises.

Cependant, des divergences apparaissent sur la manière d'interpréter ces orientations ou de les tempérer par le maintien de principes actuels qui en atténueraient fortement la portée.

Le groupe A.C.P. est prêt à s'engager dans une politique de réforme, mais il ne veut pas en faire une obligation contractuelle. La simplification des procédures doit aller de pair avec le maintien de tous les instruments de l'actuelle convention, notamment le régime des capitaux à risque de la Banque européenne d'investissement, et même avec la création de nouveaux fonds, en particulier d'un mécanisme de garantie et de protection réciproque pays A.C.P.-U.E. et d'un mécanisme d'assurance contre les risques liés aux flux d'investissements étrangers directs, afin de drainer les IED vers les pays A.C.P. Le Centre de développement industriel devrait devenir le principal soutien des micro-entreprises et des P.M.E. et bénéficier d'une extension de son champ d'intervention à tous les secteurs, mais la rationalisation de sa gestion ne devrait porter que sur les structures de supervision et son caractère paritaire devrait être renforcé. L'assouplissement des procédures a également une autre

signification pour le groupe A.C.P. et traduit sa volonté d'obtenir une aide moins conditionnelle et déliée.

La coopération décentralisée doit se développer et favoriser une participation accrue des organisations de la société civile A.C.P. aux projets financés par le F.E.D., mais dans des domaines où ces organisations jouissent d'un avantage comparatif, dans le cadre des objectifs et priorités fixés par l'Etat, et sous réserve qu'elles parviennent à s'accorder sur les modalités de leur représentation.

La demande de maintien des principes de prévisibilité et de sécurité des ressources pourrait se heurter à la proposition de l'Union européenne d'allouer l'aide en fonction de critères non seulement de besoins mais aussi de performances, selon une programmation par étapes. Toutefois, le mandat A.C.P. évoque également les principes de flexibilité dans la programmation et de différenciation de la politique de coopération en fonction des besoins et de la situation de chaque Etat A.C.P., formules souples autorisant des rapprochements avec les propositions de l'Union européenne. L'accent sur les besoins plutôt que sur les performances transparaît plus nettement dans la demande de ressources supplémentaires pour les pays les moins développés et d'une affectation prioritaire de l'aide à la lutte contre la pauvreté.

Les pays A.C.P. déclarent qu'ils auront besoin de ressources supplémentaires pour faire face aux défis de la mondialisation et de la lutte contre la pauvreté et ils appellent l'Union européenne et ses Etats membres à remplir les obligations auxquelles ils ont souscrit au plan international, en particulier l'affectation de 0,7 % de leur P.N.B. au minimum à l'aide publique au développement, conformément aux résolutions des Nations Unies appelant à une réduction de la pauvreté de 50 % d'ici 2015 et au contrat social 20-20 adopté au Sommet social de Copenhague.

Ils demandent par ailleurs un allégement supplémentaire de la dette par rapport aux initiatives récentes concernant les pays à faible revenu très endettés, et souhaitent notamment l'annulation des dettes contractées par les Etats dans le cadre des conventions antérieures et l'appui de l'Union européenne au rééchelonnement des dettes dues par les pays A.C.P. aux institutions financières multilatérales.

Le groupe A.C.P. présente d'autres propositions dans des domaines divers, comme une réduction des taxes sur les produits pétroliers ou le financement d'activités muséologiques et archéologiques pour mettre fin à la dispersion chronique des patrimoines culturels des pays A.C.P., ainsi que la promotion de leurs industries culturelles.

Enfin, il est prêt à accepter un accord global, à long terme, assorti de protocoles financiers de cinq ans et d'une clause de révision périodique, que l'Union européenne propose de fixer à cinq ans, à condition qu'il inclue les objectifs, les principes et les modalités concrètes pour la conclusion de futurs accords spécifiques et régionaux. Il souhaite que les parties aillent au-delà de la clause selon laquelle la ratification par les Etats membres de l'Union européenne et les deux tiers des Etats A.C.P. suffit à la mise en application de la convention et qu'elles s'imposent un délai de ratification de douze mois au maximum.

3) *Le déroulement des négociations*

Les négociations entre l'Union européenne et les Etats A.C.P. en vue de l'établissement d'un nouvel accord de partenariat se sont formellement ouvertes le 30 septembre 1998 lors d'une réunion ministérielle conjointe. Quatre groupes de négociation ont été constitués : un groupe central chargé du pilotage politique de l'ensemble de la négociation, ainsi que du cadre institutionnel et de la dimension politique de l'accord, et trois groupes thématiques : le groupe « secteur privé et appui aux stratégies de développement », le groupe « coopération financière » et le groupe « coopération économique et commerciale ». Les résultats des travaux menés au niveau des ambassadeurs A.C.P. et des représentants de la Commission sont ensuite soumis à des réunions ministérielles de négociation, dont la première s'est tenue à Dakar les 8 et 9 février 1999 et dont les suivantes se dérouleront à Bruxelles le 31 juillet, à Helsinki à la fin de l'année et dans un pays A.C.P. au début de l'année prochaine, pour conclure avant l'expiration de la Convention de Lomé en février 2000.

La conférence ministérielle de Dakar a eu lieu en la présence de **Cuba** représenté en qualité d'observateur. Le Conseil Affaires générales du 29 juin 1998 avait accepté la demande de Cuba visant à obtenir le statut d'observateur lors des négociations entre l'Union européenne et les A.C.P., en considérant que cette qualité pourrait contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union européenne énoncés dans sa position commune relative à Cuba et reconfirmés le 8 juin 1998. Il a souligné que cette décision ne préjuge pas une décision éventuelle sur l'adhésion de Cuba à la future convention A.C.P., qui doit être subordonnée au respect intégral de toutes les dispositions contenues dans la convention actuelle et la future convention, en particulier à une amélioration substantielle de la situation en matière des droits de l'homme, de la gestion des affaires publiques et des libertés politiques, conformément aux dispositions de la position commune relative à Cuba.

La conférence a confirmé l'entente des parties sur les objectifs généraux du futur accord – l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des A.C.P. dans l'économie mondiale – ainsi que sur les stratégies axées sur le développement du secteur privé, la promotion de l'intégration régionale, la différenciation selon les niveaux de développement, une approche intégrée du développement socio-économique et de l'environnement, l'ouverture à la société civile pour la promotion de la paix et la stabilité garants du développement durable, le développement des capacités, l'appui aux réformes institutionnelles et l'intégration de l'égalité hommes-femmes dans tous les domaines.

- S'agissant des questions politiques, un accord est intervenu sur les procédures de consultation pour la mise en œuvre de la clause de non-exécution en cas de violation d'un élément essentiel de l'accord. Considérer la bonne gestion des affaires publiques comme l'un des éléments essentiels du futur partenariat demeure toutefois une question très sensible. Les pays A.C.P., tout en réaffirmant leur attachement à cet objectif, considèrent que ce concept, trop mal défini, risque d'entraîner des décisions arbitraires et doit rester un objectif à atteindre, sans constituer un élément de conditionnalité de l'aide.

- En matière de coopération économique et commerciale, les positions sont encore éloignées, mais les ministres ont conclu que le régime actuel de préférences commerciales non réciproques ne pouvait être maintenu indéfiniment et que le *statu quo*, temporaire, doit faciliter la transition vers un nouveau régime dont le futur accord global devra préciser les objectifs et les principes. Les discussions devront approfondir le concept d'accords de partenariat économique régionalisés tout en examinant d'autres options, en particulier la révision du système de préférences généralisées. Les parties sont également convenues de coopérer étroitement entre elles dans le cadre de l'O.M.C. pour faire valoir le contenu du futur accord. Des divergences de vues subsistent quant à l'avenir des protocoles. Les pays A.C.P. souhaitent que les pays procédant à des réformes structurelles bénéficient d'une prime de performance et ils ont soulevé le cas des pays à faible revenu, néanmoins situés au-dessus des critères fixés par les Nations Unies pour répondre à la définition des P.M.A. (comme le Zimbabwe ou le Ghana) et qui ne bénéficieraient pas du régime prévu en faveur des P.M.A.

- Pour la gestion de la coopération financière, les parties ont admis la nécessité de rationaliser les instruments en les regroupant, sans pour autant se mettre d'accord à ce stade sur le nombre d'instruments qui subsisteront, en particulier sur le maintien ou non de *Stabex* et *Sysmin*. Un accord est intervenu sur la mise en place d'une facilité d'investissement.

Par ailleurs, une réforme du processus de programmation a été décidée, en vue notamment d'assurer la flexibilité nécessaire pour adapter la coopération communautaire aux besoins évolutifs des pays A.C.P. Les discussions devront néanmoins se poursuivre sur le nouveau système d'allocation des ressources tenant compte non seulement des besoins mais aussi des performances de chaque pays, pour clarifier les paramètres et indicateurs servant à les apprécier ainsi que la façon de les mettre en œuvre.

III. UN IMMENSE DEFI COMPORTANT DE NOMBREUSES INCERTITUDES SUR LES VOIES ET MOYENS DE REDUIRE LE DECALAGE ENTRE L'AMBITION DU PROJET ET LA REALITE DU TERRAIN

Les principes et les objectifs de la réforme sont clairs, mais les méthodes et les moyens pour la mettre en œuvre sont flous. Cette imprécision résulte en partie de la démarche de négociation en plusieurs étapes qui est proposée. Ainsi, tout le régime commercial ne sera pas défini en l'an 2000, puisque le maintien du régime actuel des préférences commerciales jusqu'en 2005 est précisément conçu pour donner le temps aux deux parties de négocier les accords et dispositifs commerciaux de longue durée qui lui succéderont après cette transition de cinq ans.

Néanmoins, cette réforme soulève trois incertitudes majeures, d'abord sur la volonté et la capacité politiques des pays A.C.P. de maîtriser leurs conflits et de transformer l'Etat pour faire participer la société civile, ensuite sur leur capacité économique d'assumer le choc de la concurrence internationale tout en surmontant les défis de la pauvreté, enfin, sur la volonté des Etats membres de l'Union européenne d'assumer un effort de solidarité à la mesure des bouleversements qu'ils proposent aux pays A.C.P.

Les négociations n'ont pas encore apporté de réponses à ces questions et n'ont pu lever les ambiguïtés entre des pays A.C.P. qui semblent accepter globalement les changements proposés par l'Union européenne tout en souhaitant maintenir le plus possible les dispositions actuelles et les quinze qui proposent des efforts considérables aux pays A.C.P. mais n'ont pas encore pris d'engagements sur les contreparties demandées par leurs partenaires.

A. L'instauration d'un climat politique et de sécurité favorable au développement

1) Dialogue politique et conditionnalités

Le partenariat a jusqu'à présent été faussé par deux mouvements opposés de désresponsabilisation des pays A.C.P. : dans un premier temps, une garantie automatique pour effacer le lien colonial et établir une

relation égalitaire, remplacée progressivement par une multitude de conditionnalités déséquilibrant cette relation. La réforme vise à instaurer un véritable partenariat équilibré entre les deux parties, c'est-à-dire un contrat dans lequel l'un s'engage à fournir une aide et l'autre à l'employer efficacement, et à dépasser la relation donateur-receveur par l'affectation de l'aide au service d'intérêts communs. Dans cette optique, le dialogue politique sur les intérêts communs remplace les conditionnalités qui deviennent une solution extrême d'ultime recours, marquant l'échec du dialogue politique, et ne peuvent plus être à la base du partenariat.

Les pays A.C.P. sont d'accord avec cette orientation, mais s'interrogent sur sa mise en œuvre effective, compte tenu de la demande de l'Union européenne d'étendre les cas de suspension de l'aide à la bonne gestion des affaires publiques et de la procédure actuelle de sanction qu'ils jugent trop unilatérale.

La clause de non-exécution, introduite à l'article 366 bis de la Convention de Lomé en 1995 pour sanctionner la violation des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, prévoit la possibilité de suspendre totalement ou partiellement l'application de la convention, après la mise en œuvre d'une procédure de consultation d'une durée de trente jours, sauf en cas d'urgence particulière ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Article 366 bis – 1. Aux fins du présent article, on entend par « partie », la Communauté et les Etats membres de l'Union européenne, d'une part, et chaque Etat A.C.P., d'autre part.

2. Si une partie considère qu'une autre a manqué à une obligation concernant l'une des éléments essentiels visés à l'article 5, elle invite, sauf en cas d'urgence particulière, la partie concernée à procéder à des consultations en vue d'examiner de façon approfondie la situation, et, le cas échéant, d'y remédier.

Aux fins de ces consultations, et pour trouver une solution :

- la Communauté est représentée par sa Présidence, assistée par l'Etat membre ayant exercé la présidence précédente et par celui qui exerce la présidence suivante, ainsi que par la Commission ;

- les Etats A.C.P. sont représentés par l'Etat A.C.P. exerçant la co-présidence, assisté par l'Etat A.C.P. ayant exercé la co-présidence précédente et par celui qui exerce la co-présidence suivante. Deux autres membres du Conseil des ministres A.C.P. désignés par la partie concernée participent également aux consultations. Les consultations commencent au plus tard quinze jours après l'invitation et, en principe, ne durent pas plus de trente jours.

3. A l'expiration du délai visé au paragraphe 2 troisième alinéa, si, malgré tous les efforts aucune solution n'a été trouvée, ou immédiatement en cas d'urgence ou de refus de consultation, la partie qui a invoqué le manquement peut prendre des mesures appropriées, y compris, si nécessaire, la suspension partielle ou totale de l'application de la présente Convention à l'égard de la partie concernée. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours.

Toute mesure est notifiée, au préalable, à la partie concernée ; elle est levée dès que les raisons qui l'ont motivée disparaissent.

L'Union européenne a d'ailleurs introduit une clause standard de suspension dans tous les accords conclus avec des pays tiers après 1995.

La suspension de l'aide en cas de violation des droits s'était déjà appliquée, de fait, au Togo dès 1992 et s'est étendue, de droit, en 1995, au Nigeria jusqu'à l'installation d'un gouvernement civil démocratiquement élu après des élections, en mai 1999.

Une suspension de fait de l'aide s'est également appliquée à plusieurs pays en cas de conflit : Sierra Leone, Liberia, Somalie, Burundi, Rwanda, République démocratique du Congo, Congo-Brazzaville, Guinée-Bissau, Guinée-Equatoriale. L'Union européenne s'efforce de ne pas pénaliser les populations civiles, en agissant au cas par cas, et de fournir au minimum une aide d'urgence gérée par *Echo*, sur ressources budgétaires et du F.E.D., relayée dès que possible par des programmes de réhabilitation.

Le 15 mars 1999, le Conseil a défini la procédure à suivre, en particulier les règles de vote, pour mettre en œuvre la « *clause de suspension de la coopération de l'actuelle Convention de Lomé* ». Lorsque, à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, le Conseil, agissant à la majorité qualifiée, considère qu'un Etat A.C.P. a manqué à l'une de ces obligations, l'Etat A.C.P. concerné sera invité – sauf en cas d'urgence – à participer à des consultations conformément aux dispositions de la convention. A l'expiration du délai de trente jours stipulé dans la convention – ou immédiatement en cas d'urgence ou de refus de participer aux consultations – si aucune solution n'a été trouvée pour remédier à la situation, le Conseil pourra décider de prendre les mesures appropriées, y compris la suspension de l'application de la convention à l'Etat A.C.P. concerné. La décision relative à la suspension partielle sera prise à la majorité qualifiée. La décision relative à la suspension totale sera prise à l'unanimité. En outre, le Conseil est désormais autorisé à agir dans le cadre de cette procédure dans les domaines relevant de la compétence des Etats membres.

Le débat entre les pays A.C.P. qui souhaitent diluer la clause de non-exécution et l'Union européenne qui s'efforce de la consolider pourrait trouver son issue dans une amélioration des procédures, mais surtout dans l'adaptation d'un concept universel à la réalité des diversités africaines.

En ce qui concerne le premier aspect, il conviendrait d'établir un dialogue permanent avant que la violation intervienne et d'enclencher le mécanisme de consultation plus tôt. La procédure de consultation pourrait être également moins formelle qu'elle ne l'a été pour le Togo durant l'été 1998. Après la conférence de Dakar, le Conseil A.C.P. a déploré que la

procédure de consultation, enclenchée le 30 juillet 1998, ait été interrompue unilatéralement après une seule séance et ait donné lieu à une prise de position unilatérale de la part de l'Union européenne.

Les modalités du dialogue pourraient être plus souples et ne pas reposer uniquement sur des conférences rassemblant quatre-vingt-six ministres et le représentant de la Commission, pour s'élargir à un dialogue infra-ministériel impliquant des fonctionnaires et peut-être des acteurs de la société civile, à titre préventif avant même la violation.

Les négociateurs s'efforcent d'identifier les cas d'urgence particulière dans lesquels la suspension peut être décidée sans consultation. Ainsi, lors de la procédure de consultation lancée contre le Niger à la suite du récent coup d'Etat et de l'assassinat du chef d'Etat Ibrahim Baré Mainassara, la France et les Pays-Bas ont-ils estimé que cette situation relevait de l'urgence particulière et aurait dû entraîner l'absence de consultation préalable.

Les négociateurs posent également le principe selon lequel le respect des éléments essentiels sera fondé sur la notion de processus évolutifs. Il serait irréaliste d'exiger des pays A.C.P. de construire sans aucun délai ce que l'Europe a édifié en deux cents ans.

A côté de l'application de sanctions dans les cas de violation les plus graves, l'Union européenne a mis en œuvre une stratégie de promotion des droits de l'homme dans les pays A.C.P. A ce titre, des projets d'un montant total de 252 millions d'écus ont été financés entre 1992 et 1997 par le F.E.D. et le budget communautaire, dans différents domaines liés d'une part à l'exercice de l'autorité publique, d'autre part au renforcement de la société civile. Apportant des aides au départ fondées sur la demande, l'Union européenne entreprend maintenant des actions positives directes après avoir envoyé des missions d'identification sur le terrain. Même si l'éventail des actions est large, puisqu'il va du renforcement des juridictions et des collectivités locales jusqu'à l'encouragement à la liberté de la presse et aux opérations en faveur des groupes vulnérables (femmes, enfants, victimes de tortures, réfugiés), le soutien aux processus de consultation des populations a représenté l'action principale, consommant plus de 40 % des crédits (106 millions d'écus sur 252).

Mais organiser des élections ne suffit pas. Il faut introduire dans la coopération un volet apprentissage de la démocratie et de la bonne « gouvernance » avec des programmes centrés sur la formation des juristes, des avocats et des journalistes, et définir des critères reposant sur des normes minimales et modulées en fonction des efforts et des difficultés de chaque pays.

Encore faut-il s'entendre sur les notions de démocratie et de bonne gestion des affaires publiques. Il est révélateur que les pays A.C.P. ne soient pas parvenus à définir un ensemble commun de critères, indicateurs et procédures de suivi, compte tenu de leur hétérogénéité à cet égard. En outre, les pratiques de corruption sont partagées par les pays développés et leurs entreprises, comme le montrent les efforts de l'O.C.D.E. pour élaborer une convention sur la corruption.

L'Union européenne a une trop longue expérience de la diversité des pays A.C.P., qu'elle veut d'ailleurs prendre en compte dans le futur partenariat à travers le principe de différenciation, pour plaquer de manière simpliste le modèle occidental sans prévoir aucune adaptation aux réalités multiples. Il faut absolument distinguer les règles fondamentales universelles qui ne souffrent aucune discussion et, d'autre part, leur traduction dans la réalité des mœurs et des mentalités de chaque pays, qui doit être possible à condition de ne pas remettre en cause les principes eux-mêmes. L'Union européenne met en œuvre depuis quarante ans le concept de directive communautaire, reposant sur cette distinction entre un principe communautaire uniforme et son application adaptée par chacun de ses membres à sa propre réalité. L'Union devrait donc être capable de proposer cette démarche aux pays A.C.P. et d'ouvrir un espace de négociation aux multiples traductions de principes universels. Cette approche favoriserait la diversité et contrecarrerait la tendance actuelle à l'uniformisation sous le poids de normes universellement admises.

En outre, la bonne « gouvernance » ne doit pas se réduire à une obligation d'intégrité morale, mais s'étendre à l'exigence de professionnalisme. Le professionnalisme s'entend de la compétence technique, mais aussi de la compétence et de la fiabilité politiques des décideurs gouvernementaux qui doivent définir les stratégies et les programmes et assurer leur application en faisant adopter les lois et règlements les rendant obligatoires. Dans le cas de la défaillance du politique à jouer complètement son rôle de décideur, l'aide correspondant aux programmes ne pouvant être mis en œuvre dans des conditions impératives devrait être clairement suspendue.

2) *Prévention des conflits et sécurité*

Le contraste est saisissant entre la multiplication des initiatives pour tenter de prévenir les conflits depuis une décennie et leurs résultats décevants.

Les origines des conflits ont souvent eu pour causes la difficulté de gérer une transition rapide, des disparités socio-économiques croissantes,

l'exploitation des différences ethniques, culturelles ou religieuses, l'accès aux ressources ou les clivages historiques. Le *Livre vert* reconnaît l'impact négatif de la libéralisation et de la mondialisation sur la cohésion sociale et le risque que l'apparition de nouvelles tensions ne dégénère en conflit dans un contexte de sous-développement.

La nature des conflits a changé. Dans une période où les troubles se déroulent le plus souvent à l'intérieur des frontières nationales, l'Etat n'est plus qu'un acteur parmi d'autres et la société est appelée à intervenir pour faire cesser la violence. Une guerre civile réclame aussi une action civile, mais si la diplomatie non gouvernementale peut favoriser le dialogue pour désamorcer un conflit en désaccords négociables, elle ne dispose pas des ressources ni du poids politique suffisants pour engendrer un processus de paix. Cependant, pour être efficace, la diplomatie à voies multiples qui est en train d'apparaître nécessite la définition d'une articulation précise entre les deux approches gouvernementale et non gouvernementale, afin notamment d'éviter dans les zones de conflit un certain encombrement entre des acteurs gouvernementaux et des coalitions d'agences humanitaires sans priorités communes. Jusqu'à présent, l'action préventive n'a représenté qu'une très faible part de l'action curative : son coût est évalué à moins de 1 % des dépenses post-confliktuelles nécessaires aux opérations de maintien de la paix, d'assistance humanitaire et de reconstruction.

Au demeurant, les principaux blocages sont de nature politique et leur traitement relève d'abord du choix des pays A.C.P., dans l'exercice de leur souveraineté nationale. La gestion des conflits doit d'abord respecter le principe de non-ingérence des Etats ou de la communauté internationale dans les affaires intérieures de chaque Etat, affirmé par le chapitre premier de la Charte des Nations Unies, même si le conflit du Kosovo a pu mettre, pour la première fois, sa primauté en balance face à la défense des droits de l'homme.

Les pays africains ont signé en juin 1991 le traité d'Abuja qui pose les principes d'une coopération entre les parties contractantes pour la prévention des conflits, le maintien de la paix et le règlement pacifique des différends. Il stipule aussi que les Etats membres doivent agir ensemble pour le respect des droits de l'homme et des peuples, conformément à la Charte africaine des droits de l'homme, et qu'ils s'engagent à promouvoir la justice économique, la responsabilité et la participation populaire comme conditions préalables au développement économique.

En juin 1993, l'Organisation de l'unité africaine (O.U.A.) créait en son sein un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des

conflits, mais elle décidait en juin 1995, en raison d'énormes difficultés financières et logistiques, de se consacrer davantage aux actions liées à la prévention et de laisser le maintien de la paix à l'O.N.U. Cependant, face à la multiplication des crises et aux tergiversations de la communauté internationale à intervenir dans les conflits du Rwanda, de la Somalie, du Burundi et de la République démocratique du Congo, l'O.U.A. s'est efforcée de bâtir un mécanisme complémentaire pour le maintien de la paix et l'initiative africaine de réaction aux crises a suscité des initiatives de la part des pays occidentaux pour aider l'Afrique dans le domaine du maintien de la paix.

Le Royaume-Uni a mis l'accent sur la création d'un système d'alerte précoce, d'un cadre institutionnel pour la diplomatie préventive entre l'O.N.U. et l'O.U.A. et d'un centre de développement des compétences.

La France a proposé la création d'une force africaine d'intervention lors du Sommet France-Afrique de Biarritz en 1994. Cette force permanente pourrait être mobilisée sous les auspices de l'O.U.A. et des Etats africains pour accomplir des interventions liées à la diplomatie préventive, au traitement des aspects humanitaires d'une crise et au maintien de la paix, au niveau sous-régional plutôt que continental, mais le schéma n'excluait pas le déploiement du contingent sous-régional dans une autre partie du continent.

Les Etats-Unis ont proposé en 1996 la création d'une force africaine de réaction aux crises, dans le cadre d'un partenariat politique et militaire avec l'Afrique. Cette force d'intervention rapide s'appuierait sur des ressources fournies par la communauté internationale et serait constituée de troupes africaines renforcées. Cette proposition a suscité beaucoup de questions sur la viabilité d'un accord relatif au maintien de la paix en Afrique, sur la disponibilité des ressources nécessaires à de telles opérations, sur la nature des opérations dans lesquelles la force serait engagée et sur le rôle de la France et du Royaume-Uni dans un tel dispositif.

Finalement, les trois puissances se sont orientées vers une coordination de leurs programmes de maintien de la paix en Afrique en collaboration avec l'O.N.U. et l'O.U.A., en reconnaissant l'importance décisive du leadership africain pour la réussite de toute initiative à long terme sur le continent.

Telle est aussi la position de l'Union européenne qui s'est exprimée, en juin 1997, dans la position commune et les conclusions du Conseil sur la prévention et la résolution des conflits en Afrique. Cette initiative, comportant deux volets essentiels sur la diplomatie préventive et le

maintien de la paix en Afrique sous forme de grands principes et d'orientations, met l'accent sur le rôle de l'O.N.U. et de l'O.U.A. Elle engage l'Union européenne à soutenir les efforts de l'Afrique qui devra prendre la tête des opérations, et à coordonner les interventions de ses Etats membres avec celles des autres membres de la communauté internationale et des autres intervenants.

L'expérience montre cependant toute la difficulté de mettre en œuvre ces principes. L'O.N.U. n'a pas manifesté beaucoup d'empressement à intervenir dans de nombreux conflits, notamment au Rwanda, et ses interventions sur le terrain ne sont pas déterminantes. Après une parenthèse pacifique de quatre ans en Angola, l'O.N.U. n'a pas prolongé le mandat de la mission d'observation des Nations Unies (M.O.N.U.A.), forte d'un millier de casques bleus, d'observateurs militaires et de policiers ainsi que de personnels civils chargés de superviser les accords de paix de Lusaka de novembre 1994.

L'O.U.A. ne dispose pas d'un outil militaire susceptible d'intervenir au niveau régional, comme l'O.T.A.N. en Europe, et toutes les tentatives de constituer une force interafricaine se heurtent à des difficultés concernant le commandement, le contrôle de la structure à mettre en place, la logistique, la participation d'unités armées, les programmes de formation, mais surtout la garantie d'un financement sûr et durable.

Dans le cadre de la réforme de son dispositif de coopération, la France a redéployé ses forces en Afrique, en les ramenant à un effectif de 6 000 hommes, et en ne maintenant que cinq bases : Djibouti, Dakar, Libreville, N'Djamena et Abidjan. Les bases de Bangui et Bouar, en Centrafrique, ont été fermées. Elle a défini en 1998 un nouveau concept de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (R.E.C.A.M.P.) : la France assure le financement et l'équipement, l'Afrique fournit les militaires. Ce dispositif s'est appliqué en 1999 en Guinée-Bissau et en Sierra Leone où la France a assisté des forces appartenant à plusieurs pays organisées dans un cadre sous-régional, l'*Ecomog*, constituant la force d'interposition régionale de l'Afrique de l'Ouest.

Le contrôle des ventes d'armes conventionnelles légères pourrait avoir un impact majeur dans des guerres civiles où elles jouent un rôle déterminant.

Huit pays de l'Afrique de l'Ouest se sont prononcés en 1997 pour un moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes légères. Les pays d'Afrique australe se sont efforcés d'assurer un meilleur contrôle des stocks et des trafics d'armes, notamment au niveau de la

S.A.D.C. et dans le cadre d'accords conclus par l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Swaziland.

Par ailleurs, les accords de paix devraient inclure le micro-désarmement, par la récolte et la destruction des stocks, grâce à des programmes de rachat des armements au moment de la mise en œuvre des accords.

Il n'existe pas de système multilatéral de contrôle ou de limitation des armes conventionnelles et les législations nationales restent prépondérantes en matière de contrôle et de limitation des exportations d'armes.

Le registre des transferts des armes conventionnelles, créé par l'O.N.U. en 1991, ne prévoit pas de déclarations obligatoires des Etats, ne porte que sur sept catégories d'armements lourds et n'enregistre pas les stocks existants ni les achats intérieurs.

L'Union européenne a cependant progressé dans cette voie : le Conseil a adopté, le 26 juin 1997, un programme communautaire pour la prévention et la lutte contre le trafic illicite d'armes conventionnelles, visant à en améliorer le contrôle. Il a également adopté, en juin 1998, un code de conduite européen sur les exportations d'armement.

La négociation du futur partenariat U.E.-A.C.P. pourrait fournir l'occasion d'intégrer ces principes et ces objectifs dans la future convention.

M. Michel Rocard propose notamment les mesures suivantes pour assurer la prévention des conflits : l'application anticipée en Afrique du Traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines terrestres, l'aide au déminage, à l'élaboration d'une cartographie de la localisation des mines et à la formation des enfants aux risques encourus, la surveillance mutuelle des budgets militaires et la sanction des cas où l'importance de ces budgets suggère une posture agressive vis-à-vis des voisins, l'incorporation à la convention d'un code de conduite en matière de commerce des armes, la création de quatre observatoires régionaux (selon les régions de l'O.U.A., moins l'Afrique du Nord) des tensions et discriminations ethniques, linguistiques ou religieuses, la création d'un système permanent régionalisé de médiation appuyé sur ces observations, la création d'une force interafricaine d'interposition à état-major permanent et pouvant agir sur la seule demande de l'O.U.A., l'inclusion de formations spéciales à des codes de bonne conduite pour toute personne portant une arme. La convention pourrait également compléter

le droit international en définissant et poursuivant le crime d'affamement ou de création volontaire de famine.

Il convient enfin de rappeler que la Commission européenne a présenté au « Conseil Développement » du 21 mai 1999 une communication sur la coopération avec les pays A.C.P. impliqués dans des conflits, dont l'objectif prioritaire est d'empêcher le détournement des fonds européens à des fins belliqueuses.

Elle propose, dans le cadre de la Convention de Lomé, un gel, une réduction ou une suspension de l'aide en réaction au déclenchement d'hostilités dans trois cas : gel ou arrêt des programmes individuels par la Commission si les fonds européens sont effectivement détournés ou susceptibles de l'être à des fins militaires ou pour l'acquisition d'armes ou d'équipement militaire ; suspension de l'aide en vertu de l'article 366 bis de la Convention en cas de violation d'un élément essentiel inscrit à l'article 5 (droits de l'homme, principes démocratiques, Etat de droit) ; sanctions économiques imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies dont les résolutions pertinentes sont transposées dans la législation communautaire.

La Commission prône une application impartiale, proportionnelle et souple, en tenant compte des répercussions politiques et sociales, des risques pour la sécurité, et des responsabilités respectives de tous les acteurs impliqués. Il reviendra à la Commission d'examiner l'utilité de mettre en œuvre de nouveaux programmes, notamment ceux qui concernent l'aide budgétaire, et le Conseil devra être saisi des aspects politiques de ces décisions en vue de parvenir à une position harmonisée de l'Union tant pour l'aide communautaire que l'aide bilatérale apportée par chaque Etat membre. L'aide humanitaire continuera à être déployée, pour autant que les conditions de sécurité requises soient réunies.

D'autre part, la Commission estime que le réexamen de la coopération avec les Etats A.C.P. impliqués dans des conflits armés devrait s'inscrire dans une stratégie intégrée de gestion et de règlement des conflits dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.), définie en fonction de trois scénarios types : a) l'ouverture, l'escalade ou l'extension d'un conflit armé : l'union devrait exploiter à fond les instruments politiques disponibles (déclarations de la présidence, positions communes, actions communes, missions de la Troïka, envoyés spéciaux) pour persuader les belligérants de chercher des solutions négociées à leurs différends ; toute décision visant à suspendre l'aide communautaire devrait être assortie d'une action similaire des Etats membres au niveau de leur aide bilatérale ; b) la cessation des hostilités : la P.E.S.C. devrait apporter son soutien au dialogue et aux négociations,

et, le cas échéant, participer aux efforts de maintien de la paix. La Commission et les Etats membres peuvent offrir une assistance technique et financière pour les actions à engager après la guerre dans le domaine socio-économique ; c) l'effondrement de l'autorité de l'Etat (comme en Somalie ou au Soudan) : l'Union peut dispenser une aide humanitaire et fournir une assistance élémentaire au secteur social par le biais des agences des Nations Unies, des organisations internationales et des O.N.G.

B. La capacité des pays A.C.P. de s'adapter au choc de la concurrence internationale dans un délai relativement court

1) La viabilité politique et économique des zones de libre-échange régionales et sous-régionales

a) La multiplicité des regroupements actuels

Le projet de régionalisation commerciale ne devrait pas rencontrer les mêmes difficultés dans les Caraïbes et dans le Pacifique qu'en Afrique.

Dans sa définition géographique la plus large, le bassin des **Caraïbes** comprend un ensemble de trente-sept pays et territoires situés dans l'archipel des Antilles et sur la bordure maritime du continent latino-américain. Ce sont : les quinze pays A.C.P. indépendant des Caraïbes, deux territoires néerlandais et cinq territoires britanniques (P.T.O.M.), trois départements français d'outre-mer (D.O.M.), deux territoires associés aux Etats-Unis, Cuba et neuf pays hispanophones indépendants d'Amérique centrale et du Sud riverains de la mer des Caraïbes (Marché commun d'Amérique centrale, Mexique, Venezuela et Colombie). La grande majorité de ces entités sont regroupées au sein de l'Association des Etats des Caraïbes qui représente un espace économique potentiel de 205 millions d'habitants.

Dans le cadre de la coopération régionale A.C.P.-U.E., la région caraïbe couvre les Etats A.C.P. regroupé au sein du CARIFORUM, mécanisme de coordination créé en 1991 entre les deux nouveaux membres de la Convention de Lomé (Haïti et République Dominicaine) et les partenaires traditionnels A.C.P. du CARICOM qui comprennent : Antigua et Barbuda, les Bahamas, la Barbade, la Dominique, la Grenade, Guyana, Sainte-Lucie, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, le Surinam, Trinidad et Tobago. La population de cet ensemble s'élève à 22 millions d'habitants.

Les Caraïbes cherchent depuis longtemps à promouvoir une intégration régionale pour faire face à l'émergence des blocs régionaux, comme l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et à insérer les petits Etats insulaires qui la composent dans le processus de libération en cours.

Le maintien de liens étroits avec l'Union européenne, fondés sur l'Histoire, est conçu comme un contrepois nécessaire à l'attraction commerciale et à l'influence culturelle des Etats-Unis. Si leurs exportations sont orientées plutôt vers les Etats-Unis que vers l'Union européenne (38 % contre 18 % en 1992), celle-ci constitue leur principal bailleur de fonds et leur offre des préférences commerciales plus avantageuses. Même si les Caraïbes expriment leurs réserves sur la transformation du régime commercial de la Convention de Lomé, la libéralisation des échanges dans le cadre d'une intégration régionale est une approche à laquelle ils se préparaient à plus ou moins long terme.

Les huit Etats A.C.P. du **Pacifique** (Fidji, Kiribati, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa occidentales, Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu) ne présentent pas la même cohésion, entre les îles Fidji qui ont bâti leur prospérité sur le protocole sucre et en dépendent et la Papouasie-Nouvelle-Guinée qui rassemble 70 % de la population de la région et reçoit l'essentiel de l'aide. Cependant, ils doivent vaincre un obstacle commun pour le développement de leurs échanges – l'isolement et les distances entre eux – et ont déjà entrepris de se rapprocher dans le cadre d'un forum régional.

En revanche, le projet de régionalisation commerciale pourrait se heurter à la complexité africaine et au développement des conflits inter-ethniques. La difficulté pour certaines zones de conclure des accords d'union douanière entre pays A.C.P. avant 2005, préalables à des zones de libre-échange régionales ou sous-régionales avec l'Union européenne, risque d'accroître les divisions de l'Afrique.

L'approche de l'intégration régionale n'est pas non plus étrangère à l'Afrique puisque par le Traité d'Abuja, signé le 3 juin 1991 et entré en vigueur en mai 1994, l'O.U.A. s'est fixé pour objectif de créer en trente-quatre ans, soit en 2025, une communauté économique africaine à l'échelon du continent à partir des communautés économiques régionales en place.

De la multiplicité des regroupements actuels entre lesquels il faut distinguer ceux qui sont restés au stade des déclarations d'intention et ceux qui sont entrés dans des réalisations, peuvent être identifiées quatre zones d'intégration sous-régionales comportant chacune au moins une

union douanière ou zone de libre-échange pouvant constituer un pôle d'intégration.

En **Afrique de l'Ouest**, l'U.E.O.M.A. (Union économique et monétaire ouest-africaine) qui jouit d'une monnaie commune avec le franc CFA, est l'organisation la plus avancée dans son processus d'intégration fiscale et douanière, mais elle ne couvre pas l'ensemble des pays de la région comme le C.E.D.E.A.O. qui n'a pas encore réussi à tracer de perspectives d'intégration économique entre les pays appartenant à la zone franc et les autres (Gambie, Ghana, Liberia, Sierra Leone, Nigeria, Cap-Vert, Guinée). Le Ghana a manifesté récemment sa volonté de se rapprocher de l'union douanière mais pas de la zone franc. Le Nigeria est un cas plus difficile et pourrait bien constituer une région à lui tout seul avec laquelle l'Union européenne passerait un accord de libre-échange distinct.

En **Afrique australe**, trois organisations coexistent : la S.A.C.U., union douanière rassemblant l'Afrique du Sud et ses trois voisins de la zone rand ainsi que le Botswana ; le S.A.D.C. (*Southern African Development Community*) regroupant quatorze Etats (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe) ; le C.O.M.E.S.A. (Marché commun de l'Afrique orientale et australe) composé de vingt-et-un membres, dont dix appartiennent également à la S.A.D.C.

La S.A.D.C., qui a engagé un débat sur la partition du C.O.M.E.S.A. entre une zone nord et une zone sud, constituée par la S.A.D.C., a entrepris de mettre en place une zone de libre-échange et présente une perspective d'intégration crédible à l'horizon 2005, reposant sur des programmes sectoriels et une approche de type anglo-saxon privilégiant le marché.

Toutefois, l'intégration récente de la République démocratique du Congo dans la S.A.D.C. pourrait affecter la cohérence, et le conflit dans lequel est impliqué ce pays a altéré le dialogue spécial qu'entretiennent l'Union européenne et la S.A.D.C. depuis 1994. En outre, la relation des pays de l'océan Indien avec cette organisation est disparate : l'île Maurice et les Seychelles ont rejoint la S.A.D.C., mais Madagascar et les Comores sont en dehors, même si le premier a arrêté le principe d'une adhésion. Enfin, des tensions sont apparues entre certains Etats membres de la S.A.D.C., comme la Namibie, l'Angola et le Zimbabwe, et l'Afrique du Sud depuis que ce pays a manifesté sa volonté d'assumer un rôle de premier plan dans la région.

En **Afrique centrale**, l'U.D.E.A.C. (Union douanière et économique de l'Afrique centrale regroupant six membres : Cameroun, République Centrafricaine, Tchad, Congo, Guinée-Equatoriale, Gabon) est, comme l'U.E.O.M.A., une composante de la zone franc, mais elle n'est pas allée aussi loin dans ses efforts d'intégration qu'elle s'efforce néanmoins de relancer en accélérant la mise en œuvre d'une communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (C.E.M.A.C.).

La C.E.E.A.C. qui réunit les pays de l'ancienne Afrique-Equatoriale française regroupés au sein de l'U.D.E.A.C., les anciennes colonies belges d'Afrique centrale (République démocratique du Congo, Rwanda, Burundi) et l'Angola, n'a pas entrepris la réalisation de l'espace économique intégré qu'elle devait constituer. De plus, la République démocratique du Congo s'est tournée vers la S.A.D.C., tandis que le Rwanda regarde vers l'Afrique de l'Est. Toutefois, l'Angola, qui appartient également à la S.A.D.C., a manifesté récemment pour cette organisation un intérêt éventuellement susceptible de la relancer. Mais les répercussions des conflits dans la zone des grands lacs risquent d'entraver l'intégration de la région.

En **Afrique orientale**, l'E.A.C. (*Eastern African Cooperation*) constitue une zone de libre-change d'une grande vitalité entre le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, poursuivant une intégration économique substantielle tant sur le plan sectoriel (transports, communications, commerce) qu'institutionnel (démantèlement des barrières douanières, renforcement de la Banque de développement de l'Afrique de l'Est, coordination des politiques monétaires).

Il existe encore d'autres organisations : l'I.G.A.D., en Afrique de l'Est, regroupant Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan et l'Erythrée, dont le mandat s'est élargi à la coordination des politiques fiscales et monétaires, à la promotion des programmes sectoriels ainsi qu'au règlement des conflits et dont les perspectives d'intégration progressent en dépit des tensions existant entre certains de ses membres ; la C.O.I. (Commission de l'océan Indien) regroupant Maurice, Madagascar, les Seychelles, les Comores et la Réunion, plus orientée jusqu'à présent vers la réception de l'aide que l'Union européenne lui a affectée dans le cadre d'un programme indicatif régional, que vers la promotion d'une intégration régionale.

Il ressort de cette présentation des efforts d'intégration régionale qu'une vingtaine d'Etats relevant de la catégorie des P.M.A. en Afrique n'appartiennent pas à une organisation régionale active. Ce sont le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, Madagascar, le

Rwanda, la Somalie, le Soudan, São Tomé et Príncipe, la Mauritanie, Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone.

Ils auront le choix de s'agréger à une union douanière régionale avec d'autres pays A.C.P. avant 2005 ou de bénéficier d'un accès libre au marché de l'Union européenne pour « essentiellement » tous leurs produits en se fondant sur les dispositions actuelles de Lomé, sans qu'une réciprocité soit recherchée.

b) Les questions soulevées par le processus de différenciation du régime commercial

Le processus de différenciation du régime commercial, sans doute justifié dans son principe, pourrait néanmoins conduire à une aggravation des tensions et des divisions en Afrique s'il n'était pas parfaitement maîtrisé dans sa mise en œuvre.

A cet égard, de nombreuses questions n'ont pas encore été clarifiées :

- la synchronisation des efforts pour la constitution de sous-ensembles régionaux, afin que la logique de la future convention consistant à favoriser leur essor n'aboutisse pas à creuser les écarts entre les zones et à aggraver la situation de celles qui sont le plus en retard et où règne déjà la plus grande instabilité ;

- l'hétérogénéité des règles de flexibilité que l'Union européenne serait prête à consentir aux différentes zones de libre-échange, en ce qui concerne l'allongement de la durée de la période de transition, la prise en compte de la sensibilité de certains produits pour protéger les industries naissantes, l'asymétrie dans le démantèlement tarifaire et, à la fin du processus, dans la couverture des produits ;

- l'articulation entre les trois régimes commerciaux susceptibles de coexister dans une même région après 2005 (zone de libre-échange régionale ou individuelle pour les A.C.P. non-P.M.A. ou P.M.A. ; S.P.G. pour les A.C.P. non-P.M.A. non intégrés ; accès libre au marché pour les A.C.P. P.M.A. non intégrés), afin de ne pas entraver les échanges Sud-Sud, en particulier entre voisins, qui constitue un objectif de la future convention, ni les investissements transrégionaux ;

- l'articulation entre les accords régionaux de libre-échange et les dispositifs d'allocation de l'aide : il est en effet nécessaire d'éviter un décalage entre les zones commerciales et les programmes indicatifs régionaux (P.I.R.) pour assurer la cohérence du lien commerce-

développement et inciter à la diversification et à la spécialisation des activités. Or l'Union européenne a défini en janvier 1997 cinq P.I.R. qui correspondent à des structures actuelles d'intégration régionale et devront certainement être adaptés à leur évolution : le P.I.R. Afrique de l'Ouest correspond aux Etats membres de la C.E.D.E.A.O. ; le P.I.R. Afrique centrale à ceux de la C.E.F.A.C. ; les P.I.R. Afrique orientale et Afrique australe ne regroupent pas exactement les contours de l'I.G.A.D., de la S.A.D.C. et de la C.O.M.E.S.A., dans la mesure où le premier comprend le Rwanda, la Tanzanie et le Burundi et le second la République démocratique du Congo.

Dans le domaine juridique et institutionnel, des clarifications s'imposent également sur plusieurs points :

- avec quelles entités négociera-t-on ces accords de zones de libre-échange et qui engageront-ils : l'ensemble des A.C.P. ou les seuls signataires de ces accords régionaux ;
- ces accords autoriseront-ils la sortie d'un pays A.C.P. en difficulté ou son transfert dans un autre accord sous-régional ;
- quel sera le régime applicable aux pays A.C.P. sanctionnés ou dont l'aide est, de fait, suspendue ;
- quelle sera la situation des pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) et des régions ultra-périphériques (R.U.P.) dont font partie les départements d'outre-mer, par rapport à ces accords ?

Les articles 136 et suivants de la Convention de Lomé leur donnent accès à la coopération régionale, notamment à la coopération financière par l'intermédiaire des P.I.R. En revanche, le régime commercial les différencie, puisque les P.T.O.M. bénéficient d'un régime préférentiel non réciproque encore supérieur à celui de Lomé, avec un accès à droit nul pour tous les produits au marché communautaire, alors que les D.O.M. faisant partie intégrante de l'Union européenne ne disposent pas d'un accès ouvert aux marchés des A.C.P. et des P.T.O.M. en application du principe de non-réciprocité. La décision d'association des P.T.O.M. à l'Union européenne, dont la révision devrait intervenir à l'automne prochain avant son expiration en février 2000, accordera peut-être aux P.T.O.M. dans sa nouvelle version la possibilité d'adhérer à de futurs accords régionaux de libre-échange. En revanche, si l'appartenance des D.O.M. à l'Union européenne interdit cette possibilité, rien n'empêche de prévoir des coopérations sur certains produits ou de renforcer l'aspect régional de la coopération.

c) *le rôle de la zone franc dans le processus d'intégration régionale*

Le rôle que pourraient jouer les unions monétaires de la zone franc par rapport à des processus d'intégration plus étendus en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, mériterait d'être éclairci, en particulier à la lumière des perspectives qui s'offrent à cette zone monétaire. La zone franc va s'ouvrir sur l'Europe, puisque l'avènement de la monnaie unique, avec laquelle elle disposera des mêmes garanties de stabilité et de convertibilité qu'avec le franc, aura pour effet d'étendre à tous les échanges avec la zone euro les avantages jusqu'alors réservés aux seuls échanges avec la France. Il devrait en résulter un abaissement des coûts, un renforcement induit de la compétitivité et donc un accroissement des échanges entre les pays de la zone franc et l'Europe, ainsi qu'une attraction pour les investissements directs. L'Europe représentera les deux tiers de leurs exportations, contre un tiers en direction de la France.

Les règles institutionnelles de la zone franc sont par ailleurs parfaitement compatibles avec l'unification monétaire européenne, puisque l'accord de coopération monétaire est un accord budgétaire ne conduisant à aucune création monétaire, selon lequel les déficits éventuels des comptes d'opérations des banques centrales sont financés par une ligne du Trésor français et non par la Banque de France.

Le rattachement de l'actuel franc CFA à l'euro, à travers le franc français, impliquera néanmoins pour les pays de la zone franc davantage de rigueur en matière de politique économique pour éviter de se trouver hors normes par rapport aux critères de convergence définis par le Traité de Maastricht. L'arrimage de la zone franc à la zone euro pourra-t-elle se faire sans encombre pour les pays africains et le Trésor français ? M. Pierre Messmer, dans son ouvrage « *Les blancs s'en vont* », estime que, dans la prochaine décennie, les Etats africains ne pourront pas respecter les critères de convergence et que le Trésor ne pourra pas supporter longtemps des déficits de comptes d'opérations qui risqueraient de faire basculer la France au-dessus du critère de convergence des 3 % du P.I.B. Il propose une zone CFA indépendante avec un CFA flottant à l'intérieur d'une fourchette. La faiblesse des masses monétaires en jeu ramène le risque à de justes proportions : la zone franc, qui regroupe quinze Etats représentant 90 millions d'habitants, dispose d'un P.I.B. correspondant à 2,9 % du P.I.B. de la France et d'une masse monétaire s'élevant à un peu moins de 3 % de la masse monétaire française. Par ailleurs, les causes qui avaient motivé la dévaluation du franc CFA de 50 % par rapport au franc français en 1994 ne sont plus d'actualité : l'appréciation du franc français par rapport au dollar s'étant répercutée automatiquement sur le franc CFA avait affecté gravement la

compétitivité des pays africains de la zone franc. L'ouverture sur la zone euro et les données macro-économiques actuelles des pays de la zone franc n'ont pas justifié une nouvelle dévaluation du franc CFA au moment du passage à l'euro, comme le craignaient les pays de la zone franc.

Il n'en demeure pas moins que l'Union européenne est restée très vague, tant sur les perspectives à long terme d'une coopération monétaire entre les pays A.C.P. et les pays de la zone euro, que sur l'insertion de la zone franc dans les efforts d'intégration sous-régionaux qu'elle pourrait mener avec son voisinage.

d) L'absence d'éclairage sur les conséquences économiques pour les pays A.C.P. d'un choix en faveur de la libéralisation réciproque

La viabilité économique du projet est tout aussi incertaine. Une transition d'environ quinze ans pour instaurer une zone de libre-échange et faire éclore un secteur privé compétitif et diversifié, capable d'affronter le choc de la concurrence européenne, est-elle une perspective réaliste dans des pays souvent partagés entre un Etat captateur de la rente, fondé sur des réseaux hiérarchisés de clientèle, et un secteur informel très étendu d'économie de proximité? Ce délai paraît bien court pour transformer aussi radicalement l'Etat, construire entièrement un nouveau cadre législatif, administratif et juridictionnel et changer les pratiques, constituer une classe d'entrepreneurs, quand l'Europe développée a mis plusieurs décennies à bâtir son marché unique.

La Commission ne présente aucune étude permettant d'éclairer les pays A.C.P. sur les conséquences économiques d'un choix en faveur de la libéralisation réciproque, en particulier sur les modifications des échanges prévisibles selon les pays, les régions, les produits, ainsi que sur les avantages comparatifs et les perspectives de diversification et de spécialisation qui s'offrent à eux dans la nouvelle configuration. De même, conviendrait-il d'examiner de manière approfondie les coûts d'ajustement auxquels ils seront confrontés, de manière à mieux mesurer et définir l'ampleur et le type d'aide que l'Union européenne sera appelée à fournir en priorité. Le commissaire européen, M. João de Deus Pinheiro, a expliqué que, dans le meilleur des cas, on parviendrait à une zone de libre-échange en 2020 et qu'un soutien à la réforme des systèmes fiscaux serait d'autant plus nécessaire qu'il faut cinq à dix ans à un pays pour retrouver le même niveau de recettes budgétaires après un abaissement des tarifs douaniers. La question se pose de savoir si ces pays retrouveront dans le même temps une assiette fiscale reposant sur un système productif dynamique et compétitif pour financer à la fois la lutte contre la pauvreté

et le coût social de la transition. Les inquiétudes des pays A.C.P. perdureront tant que l'Union européenne n'aura pas étayé ses propositions par une présentation précise des potentialités et des contraintes de la nouvelle relation.

2) *L'avenir incertain des protocoles produits*

a) *Les réformes de l'organisation commune de marché de la banane (O.C.M.B.) à la suite des condamnations successives de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.)*

Le protocole « banane » n°5 de la Convention de Lomé institué par Lomé I est une déclaration d'intention dans laquelle la Communauté s'engage à maintenir les avantages détenus par les fournisseurs A.C.P. traditionnels de bananes sur le marché communautaire, dans les termes suivants : *«Pour ses exportations de bananes vers les marchés de la Communauté, aucun Etat A.C.P. ne sera placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels et ses avantages sur ces marchés, dans une situation moins favorable que celle qu'il connaissait antérieurement ou qu'il connaît actuellement».*

Le protocole « banane » fait partie intégrante de l'O.C.M. bananes (règlement n° 404/93), créé par l'Union européenne en juillet 1993 pour mettre fin à un cloisonnement du marché des douze Etats membres incompatible avec l'avènement du marché unique. Ce règlement est le résultat d'un compromis respectant l'équilibre entre les intérêts des diverses sources d'approvisionnement communautaire, pays A.C.P. et zone dollar. Les bananes commercialisées dans l'Union européenne proviennent pour près de 60 % d'Amérique latine, communément appelée « zone dollar » car les importations provenant de cette zone sont contrôlées en grande partie par des firmes multinationales américaines. Le reste des importations est issu des territoires communautaires et des pays A.C.P. Les coûts de production des bananes dollar sont les plus faibles de toutes les zones exportatrices. De plus, les offres A.C.P. et communautaires sont moins élastiques que l'offre dollar du fait de la petite taille des exploitations et de la relative rareté des surfaces disponibles.

Tenant compte des engagements pris antérieurement pas l'Union européenne (préférence communautaire, accès préférentiel pour les bananes A.C.P., règles du G.A.T.T. à l'égard des pays tiers), l'O.C.M. comporte deux volets :

- un volet interne qui prévoit pour les producteurs communautaires un régime d'aide compensatoire destiné à compenser les pertes des recettes résultant du décloisonnement du marché, comportant une limitation à 854 000 tonnes des quantités commercialisables par les producteurs communautaires. Le montant de l'aide est fonction des quantités vendues et du niveau moyen des prix à la production dans l'Union européenne et s'est élevé en 1997 à 1 650 francs la tonne, soit une aide globale de 619 millions de francs pour les producteurs antillais (Martinique : 456 millions ; Guadeloupe : 161 millions) ;

- un volet externe qui prévoit l'attribution d'un volume de 857 700 tonnes à droit nul aux Etats A.C.P. traditionnels (au-delà, le régime prévu pour les bananes dollar s'applique) et un contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes à droit réduit (bananes dollar essentiellement, bananes A.C.P. non traditionnelles accessoirement).

Les bananes A.C.P. traditionnelles sont celles issues de pays qui bénéficient, avant la mise en place de l'O.C.M., d'un accès privilégié dans la Communauté européenne, à hauteur de quantités de référence définies par la Communauté européenne pour chaque pays A.C.P. traditionnel. Ces quantités de références ont été calculées de façon à correspondre aux meilleurs volumes exportés par les pays A.C.P. traditionnels vers l'Union européenne avant 1991 et à prendre en compte, dans certains pays A.C.P., le potentiel d'accroissement des exportations résultant des investissements réalisés.

Chacune des sources d'approvisionnement a donc été limitée, limitation quantitative établie selon les références historiques d'importation. Cependant, le contingent tarifaire a été augmenté de 353 000 tonnes afin de répondre aux besoins des nouveaux Etats membres et est passé de 2,2 millions de tonnes à 2,553 millions de tonnes.

Le contingent tarifaire de 2,553 millions de tonnes a pour but de protéger les flux d'importation A.C.P. et communautaires de la concurrence des importations dollar, en soumettant l'importation des bananes dollar à un droit de douane de 75 écus par tonne. Les bananes non traditionnelles A.C.P. bénéficient d'un quota de 90 000 tonnes à droit nul. Les droits de douane hors-quota sont fixés à 850 et 750 écus par tonne respectivement pour les fruits dollar et les fruits A.C.P. Enfin, le contingent tarifaire est également divisé en quotas spécifiques nationaux pour quatre pays d'Amérique latine signataires d'un accord-cadre avec l'Union européenne en 1994 : le Costa Rica, la Colombie, le Nicaragua et le Venezuela.

Par ailleurs, afin d'éviter que la commercialisation des bananes pays tiers ne soit exclusivement réservée aux « opérateurs dollar », alors que ces derniers peuvent acheter des bananes communautaires et A.C.P., l'accès au contingent tarifaire est réparti entre trois catégories d'opérateurs par un système de licences d'importation :

- ceux commercialisant uniquement des bananes en provenance de pays tiers (catégorie A) : 66,5 % du contingent ;

- ceux commercialisant uniquement des bananes communautaires ou A.C.P. (catégorie B) : 30 % du contingent ;

- ceux ayant commencé à commercialiser des bananes pays tiers à compter de 1992 appelés « nouveaux opérateurs » (catégorie C) : 3,5 % du contingent.

Sources d'approvisionnement	Limites quantitatives	Protection tarifaire
<i>Bananes communautaires bénéficiant de l'aide compensatoire</i>	854 000 tonnes	aucune
<i>Bananes ACP traditionnelles</i>	857 700 tonnes réparties en quantités de référence individuelles par pays ACP traditionnel	aucune
<i>Bananes tiers et ACP non traditionnelles</i>	Contingent tarifaire de 2,553 millions de tonnes pour l'UE à 15, réparti en parts spécifiques : Costa Rica (23,4 %) Colombie (21,0 %) Nicaragua (3,0 %) Venezuela (2,0 %) Autres pays dollar (46,5 %) Pays non traditionnels ACP : (90 000t)	- à l'intérieur du contingent : 75 écus par tonne (fruits dollar) 0 écu par tonne (fruits ACP) - hors du contingent* : 850 écus par tonne (fruits dollar) 750 écus par tonne (fruits ACP)
* A la suite des accords de l'Uruguay Round (1994), les droits de douane appliqués au-delà du contingent tarifaire doivent être réduits de 20 % sur six ans et sont passés à 765 Ec/T. (dollar) et 665 Ec/T. (ACP) en 1998.		

Source : Règlements communautaires n° 404/93, n° 1443/93, n° 3224/94 et n° 3290/94.

Le contingent à droit nul de 857 700 tonnes ouvert aux pays A.C.P. exportateurs traditionnels de bananes est répartie entre douze pays de la manière suivante :

**QUANTITES A.C.P. TRADITIONNELLES ET QUANTITES MAXIMALES
IMPORTEES DES PAYS A.C.P. AVANT 1991***

(en tonnes)

	Quantité maximale importée avant 1991	Quantité traditionnelle
Cameroun	79 596	155 000
Côte-d'Ivoire	108 474	155 000
Surinam	36 073	38 000
Somalie	59 388	60 000
Jamaïque	79 857	105 000
Sainte-Lucie	127 225	127 000
Saint-Vincent et les Grenadines	81 536	82 000
Dominique	70 332	71 000
Belize	26 580	40 000
Cap-Vert	2 734	4 800
Grenade	14 017	14 000
Madagascar	5 986	5 900
Total	691 798	857 700

Source : Base Comext, Eurostat.

*Les bananes en provenance d'autres pays A.C.P. ou bien de pays A.C.P. traditionnels, au-delà des quantités de référence mentionnées ci-dessus, sont appelées « bananes A.C.P. non traditionnelles »

En outre, les importations non traditionnelles de bananes des Etats A.C.P. peuvent entrer sur le contingent à droit nul de 2,2 millions de tonnes fixé par l'O.C.M. Ces 90 000 tonnes ont été réparties par pays dans l'accord-cadre sur la banane du 29 avril 1994, lors de la conclusion de l'Uruguay Round : République Dominicaine (55 000 tonnes), Belize (15 000 tonnes), Côte-d'Ivoire (7 500 tonnes) ; une part de 5 000 tonnes a été dévolue à l'ensemble des autres Etats A.C.P. non traditionnels. Au total, le protocole banane a généré, en 1997, 400 millions d'écus de recettes d'exportation pour les douze pays A.C.P. bénéficiaires, qui ont utilisé les quantités allouées à 75 %.

Par ailleurs, les Etats A.C.P. producteurs de bananes bénéficient du *Stabex* qui s'applique à quarante-neuf produits dont la banane pour compenser les pertes de recettes d'exportation. Ce produit absorbe presque la moitié de la dotation fixée à 1,8 milliard d'écus dans le huitième F.E.D.

Une assistance complémentaire aux transferts *Stabex* s'est appliquée jusqu'au 31 décembre 1996, puis un nouveau cadre spécial d'assistance a été défini par le règlement n° 856/99 du 22 avril 1999 pour la période 1999-2008. Cette assistance financière et technique – 366,8 millions d'écus en dix ans, de 1999 à 2008 – sera modulée en fonction de la compétitivité du pays bénéficiaire, versée de manière dégressive et financée par le budget. Elle prendra en compte les méthodes de production et de commercialisation plus respectueuses de l'environnement, les éléments permettant d'améliorer la compétitivité, et pourra soutenir des programmes de diversification. A partir de 2004, un coefficient réducteur de 15 % sera appliqué au niveau de l'aide fournie. Celle-ci sera fixée à 45 millions d'écus de 1999 à 2003, puis à 38,2 ; 32,5 ; 27,6 ; 23,5 et 20 millions d'écus pour les années suivantes.

Après deux tentatives infructueuses, la troisième plainte des Etats-Unis, du Mexique, du Honduras, du Guatemala et de l'Equateur a conduit l'organe d'appel puis l'organe de règlement des différends de l'O.M.C. à condamner le 25 septembre 1997 plusieurs dispositions essentielles de l'Organisation commune du marché de la banane (O.C.M.), en se fondant sur le non-respect de certains principes du G.A.T.T. (accord sur les marchandises) du G.A.T.S. (accord sur les services) et de l'accord sur les licences :

- l'ensemble des mécanismes d'attribution des certificats d'importation, en particulier l'allocation de 30 % des certificats aux opérateurs B (opérateurs qui importent des bananes A.C.P. ou communautaires), le système de sous-allocation par nature d'activité (importateurs primaires, importateurs secondaires, mûrisseurs), l'allocation de certificats « ouragan » réservés aux producteurs de bananes A.C.P. et communautaires pour compenser les pertes de marché occasionnées par des catastrophes naturelles ;

- l'attribution de contingents tarifaires spécifiques aux fournisseurs A.C.P. traditionnels, ceux-ci n'ayant pas d'intérêts substantiels (chacun représente moins de 10 % du commerce de la banane dans l'Union européenne). Ce système est certes considéré comme répondant aux exigences de la Convention de Lomé, mais il n'est pas couvert par la dérogation accordée à la Convention de Lomé ;

- l'attribution de contingents spécifiques aux fournisseurs A.C.P. traditionnels au-delà de leurs meilleures références avant 1991 ;

- l'attribution de contingents spécifiques aux fournisseurs A.C.P. non traditionnels, ceux-ci n'ayant pas non plus d'intérêts substantiels (dans le cadre des 90 000 tonnes). Ce système est considéré comme

n'étant pas exigé par la Convention de Lomé et contraire à l'article XIII du G.A.T.T. relatif à l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives ;

- l'attribution de parts de contingents à certains pays latino-américains (Colombie, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela).

En revanche, l'O.M.C. n'a pas remis en cause trois éléments essentiels de l'O.C.M. banane : la taille du contingent tarifaire et le régime des aides aux producteurs communautaires, la préférence pour l'importation des bananes A.C.P. traditionnelles et le traitement tarifaire préférentiel des bananes A.C.P. En particulier, le contingent tarifaire de 857 700 tonnes est sauvegardé.

L'organe de règlement des différends a préservé les principes découlant du protocole banane de la Convention de Lomé qui se trouvaient sous dérogation de l'O.M.C., mais par une interprétation stricte de cette dérogation, il a condamné tout ce qui allait au-delà de ces principes.

L'Union européenne a donc réformé son régime des échanges avec les pays tiers en adoptant les règlements C.E.E. n° 1637/ et 2362/98, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1999, et comportant les principales dispositions suivantes :

• *Le maintien d'un accès au marché communautaire par un système de contingentement :*

- Les bananes traditionnelles A.C.P., issues des douze Etats A.C.P. fournisseurs traditionnels de la Communauté, conservent leur contingent à droit de douane nul de 857 700 tonnes ;

- Les bananes non traditionnelles A.C.P., provenant principalement de la République Dominicaine et de certains pays A.C.P. fournisseurs traditionnels (Côte-d'Ivoire, Cameroun, Belize) peuvent entrer sur le marché communautaire, à droit nul, jusqu'à un maximum de 240 748 tonnes, représentant 9,43 % des deux contingents tarifaires pays tiers de 2 200 000 tonnes et de 353 000 tonnes ;

- Les bananes non traditionnelles des A.C.P. qui entrent en dehors de ces contingents, se voient appliquer un droit de douane préférentiel s'élevant à 200 euros/tonne de moins que le droit applicable aux pays tiers (passé en 1999 de 765 écus/tonne à 737 euros/tonne), soit 537 euros/tonne ;

● ***Un régime unique de licences d'importation établi sur la base des importations réalisées entre 1994 et 1996 sauf pour les nouveaux opérateurs :***

Les contingents sont gérés par des certificats d'importation délivrés à deux catégories d'opérateurs : les opérateurs traditionnels, à qui sont ouverts 92 % des contingents et des bananes traditionnelles, et qui doivent avoir importé, pendant l'une des années, au moins 100 tonnes de bananes ; les nouveaux arrivés, à qui sont dévolus les 8 % restants, avec un seuil de référence pour une des années de 400 000 écus.

● ***Une origine globalisée :***

Tous les pays A.C.P. sont traités de façon identique : la quantité de bananes traditionnelles A.C.P. de 857 700 tonnes est globalisée, les quantités de bananes non traditionnelles A.C.P. au sein des 9,43 % admises dans les deux contingents tarifaires le sont également. Il n'y a plus de répartition par pays entre A.C.P., aucun pays A.C.P. n'ayant un intérêt substantiel dans le commerce de la banane en Europe, au sens où l'entend l'O.M.C.⁽¹¹⁾.

Le lien qui était établi entre l'obtention de licences d'importation des pays tiers et l'importation de bananes d'origine communautaire et/ou traditionnelle A.C.P. disparaît au profit d'un traitement unique qui donne à l'importateur le rôle clé : toute importation donne lieu à un certificat d'importation ; le niveau de compétitivité entre toutes les origines devient le seul critère de choix pour un importateur.

Ce nouveau régime a entraîné la mise en œuvre de sanctions commerciales par les Etats-Unis à l'encontre d'exportations de produits européens pour un montant de 520 millions de dollars (ramené par les instances d'arbitrage de l'O.M.C. à 192 millions de dollars) et a été condamné le 12 avril 1999, quatre mois après son entrée en vigueur, par un groupe spécial d'experts saisis par l'Equateur.

Le règlement est condamné pour violations :

- de l'article XIII du G.A.T.T. 1994 (relatif à l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives qui prévoit notamment que

⁽¹¹⁾ En revanche, des parts de contingent sont attribuées aux quatre pays ayant un intérêt substantiel à la fourniture de bananes au sens de l'article XIII-2 du GATT, sur la base des parts de marché constatées entre 1994 et 1996 : Costa-Rica (25,61 %), Colombie (23,03 %), Equateur (26,17 %), Panama (15,76 %).

« les parties contractantes s'efforceront de parvenir à une répartition du commerce de ce produit se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre ») pour deux motifs : d'une part, les producteurs A.C.P. ont accès à deux contingents (le contingent A.C.P. traditionnel de 857 700 tonnes et le sous-contingent de 240 748 tonnes des pays « autres » du contingent de 2 553 000 tonnes alloué aux pays tiers et aux pays A.C.P. non-traditionnels) alors que les pays tiers n'ont accès qu'au seul sous-contingent du contingent de 2 553 000 tonnes ; d'autre part, sur la base des importations 1994-1996, les pays A.C.P. traditionnels n'ont produit que 80 % du contingent qui leur est alloué (685 000 tonnes pour 857 700 tonnes) alors que le contingent de 2,2 puis 2,553 millions de tonnes a toujours été rempli depuis sa création ;

- de l'article XIII du G.A.T.T. 1994 sur le calcul du volume du contingent alloué à l'Equateur car la période de référence 1994-1996 n'est pas représentative compte tenu des distorsions de marché existant avant la signature de l'accord en 1993 et des nouvelles distorsions introduites par cet accord ;

- de l'article I-1 du G.A.T.T. 1994 (Traitement général de la nation la plus favorisée) par l'allocation d'un contingent collectif aux pays A.C.P. traditionnels parce que le protocole 5 de la Convention de Lomé ne prévoit pas de conditions préférentielles pour les importations d'un pays qui excèdent son meilleur volume antérieur à 1991 et que la dérogation est donc inapplicable pour ces quantités excédentaires ;

- des articles II (traitement de la nation la plus favorisée) et XVII (traitement national) du G.A.T.S. (accord général sur les services) au motif que le régime modifié d'octroi des licences d'importation accorde *de facto* un régime plus favorable aux importateurs d'origine communautaire ou A.C.P. en se fondant, pour définir les importateurs éligibles, soit sur l'octroi antérieur de licences, soit sur le paiement de droits de douane durant la période 1994-1996 alors que le régime d'importation sur cette période a déjà fait l'objet d'une condamnation de l'organe d'appel le 9 septembre 1997 ;

- de l'article XVII du G.A.T.S. (traitement national) quant à l'octroi des licences d'importation aux nouveaux importateurs au motif que l'expérience requise pour l'obtention de ce statut se fonde sur le commerce des fruits et légumes frais avec l'Union européenne au détriment des autres pays et qu'il désavantage les pays équatoriens.

En revanche, le groupe spécial ne remet pas en cause :

- le droit nul alloué aux douze pays A.C.P. traditionnels dans le cadre du contingent de 857 000 tonnes, même si ce contingent a été déclaré contraire à l'article XIII du GATT et non couvert par la dérogation de Lomé fondée sur l'article I du GATT ;

- le principe et le montant du tarif préférentiel (de 737 euros/tonne minoré de 200 euros/tonne) accordé aux producteurs A.C.P. non traditionnels hors contingent, couverts par l'article 168 de la Convention de Lomé et donc par la dérogation correspondante ;

- le système d'allocation de licences d'importation commun aux deux contingents (pays A.C.P. traditionnels d'une part et pays tiers et pays A.C.P. d'autre part), jugé non discriminatoire en tant que tel, bien qu'il puisse être pollué par l'utilisation d'une mauvaise période de référence, 1994-1996, et par des critères discriminatoires d'éligibilité des importateurs.

La préférence tarifaire n'est pas condamnée, mais seulement la répartition et le mode de gestion des contingents.

Par ailleurs, le groupe spécial propose trois types de solutions compatibles avec les règles de l'O.M.C. :

- supprimer les deux contingents tarifaires (A.C.P. et pays tiers) en instaurant un système uniquement tarifaire ;

- ne conserver un contingent que pour les pays A.C.P. et instaurer un système uniquement tarifaire pour les pays tiers,

- maintenir un système contingenté pour les pays A.C.P. et les pays tiers, avec deux variantes :

- soit le maintien du système de deux contingents tarifaires de 2 463 000 tonnes et de 947 700 tonnes (en intégrant les pays A.C.P. non traditionnels avec les pays A.C.P. traditionnels : 857 700 tonnes plus 90 000 tonnes) ;

- soit l'élargissement du contingent tarifaire N.P.F. au volume actuellement réservé aux pays A.C.P. en instaurant toutefois pour les pays A.C.P. une préférence tarifaire.

Les pays tiers auraient accès à deux contingents pour un montant de 3,4 millions de tonnes, dont 2 553 millions de tonnes à 75euros/tonne et 857 700 tonnes à un droit à déterminer. Les pays A.C.P, couverts par la

dérogation, pourraient toujours bénéficier d'une franchise de droit pour la totalité des deux contingents.

La solution tarifaire n° 1 et la solution mixte n° 2 ne protègent pas les bananes A.C.P. d'un risque de dumping de certains pays latino-américains où sont implantées les multinationales américaines et elles pénalisent davantage les pays A.C.P. les moins compétitifs.

La solution contingente n° 3 sauvegarde les intérêts des producteurs communautaires et protège le marché des bananes des pays A.C.P., mais le maintien d'un volume total bénéficiant de concessions tarifaires identique au volume actuel risque de ne pas satisfaire les Etats-Unis ni l'Equateur.

La solution contingente n° 4 permet de sauvegarder les intérêts des producteurs communautaires grâce au maintien du volume total bénéficiant de concessions tarifaires, d'élargir la franchise de droit dont bénéficient les pays A.C.P. et d'augmenter l'accès de l'Equateur au marché. Mais elle ne protège plus autant les pays A.C.P., car en l'absence de contingent réservé aux A.C.P., la préférence tarifaire qui leur est accordée par rapport aux pays tiers n'est plus que 75 euros/tonne sur 2 553 millions de tonnes. Elle oblige, comme les solutions n° 2 et 3, à réformer le système d'attribution des licences.

Dans une communication soumise au Conseil Affaires générales, le 31 mai 1999, la Commission a présenté trois options :

- L'abolition des contingents au profit d'une part du maintien de l'accès à droit nul pour les pays A.C.P. et du soutien aux producteurs communautaires, d'autre part de l'application d'un tarif douanier uniforme pour les autres fournisseurs, se situant entre le taux réduit de 75 euros/tonne applicable aux contingents actuels de 2,2 millions de tonnes et 353 000 tonnes et celui de 737 euros/tonne applicable hors contingent, par exemple à 275 euros/tonne ;

- Le maintien des deux contingents tarifaires pour les pays tiers (2,2 millions de tonnes et 353 000 tonnes), tout en accordant un accès illimité aux bananes A.C.P. avec une préférence tarifaire ;

- La création d'un nouveau contingent tarifaire ouvert à tous les fournisseurs, à côté des contingents tarifaires actuels pour les pays tiers, qui se substituerait au contingent de 857 000 tonnes dont bénéficient les A.C.P. et serait fixé à un volume plus élevé que les exportations A.C.P. actuelles, avec un droit nul pour les pays A.C.P. et un droit pour les pays tiers se situant entre 75 euros/tonnes et 737 euros/tonnes.

Le système de licences d'importation serait réformé selon la règle du « premier venu, premier servi » qui poserait néanmoins d'importantes difficultés, ou celle de la vente aux enchères.

Les Etats membres sont divisés entre ceux qui, comme La France, le Royaume-Uni, l'Espagne et le Portugal, privilégient la protection des producteurs communautaires et des pays A.C.P. et marquent leur préférence pour une solution contingentaire, et ceux qui, comme l'Allemagne (constituant le premier marché de l'Union européenne pour la banane), les Pays-Bas et le Danemark, souhaitent un système nettement plus ouvert à l'avantage du consommateur.

Les pays A.C.P. sont également attachés à la solution contingentaire mais des nuances apparaissent, par exemple entre la Côte-d'Ivoire et le Cameroun dont la production représente près de la moitié de celle des pays A.C.P. et se situe pour chacun autour de 200 000 tonnes. Le premier s'inquiète d'une réforme du système des quotas qui pénaliserait également les autres fruits tropicaux, comme l'ananas ou la mangue et déstabiliserait son système de transport maritime. Le second s'affirme plus serein en raison des efforts accomplis par ses producteurs pour mieux maîtriser les coûts et accroître les rendements en vue d'atteindre le niveau de compétitivité des bananes dollar. En fait, les grandes sociétés fruitières américaines – *Chiquita*, *Del Monte* et *Dole* – qui contrôlent déjà plus des deux tiers du marché mondial et trois quarts des 3,9 millions de tonnes que l'Union européenne consomme chaque année, ont établi leur mainmise directe sur la quasi-totalité des bananeraies camerounaises et se sont assurés de manière plus indirecte, par la gérance des bananeraies des producteurs, 75 % de la commercialisation de la banane ivoirienne. Elles vont donc profiter du financement de 370 millions d'euros destiné à l'amélioration de la productivité des plantations de bananes des pays A.C.P.

Or les conditions sociales dans lesquelles ces multinationales obtiennent les coûts les plus bas en Amérique latine semblent peu conformes aux normes sociales de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) dont les Etats-Unis demandent par ailleurs l'application aux pays en voie de développement pour harmoniser la dimension sociale des échanges commerciaux. Selon une étude de la Banque mondiale, les bananes valent 217 dollars la tonne en Amérique latine contre 455 au Cameroun et 692 à Madère. Mais la Confédération internationale des syndicats libres (C.I.S.L.) a dénoncé un certain nombre de pratiques anti-syndicales, d'intimidations violentes et de chantages à la délocalisation en contrepartie de renonciation à des droits acquis, aboutissant à fausser la concurrence sur ce marché et à apporter une justification supplémentaire à la protection communautaire des bananes A.C.P.

b) *Les autres protocoles produits : sucre, viande bovine, rhum*

● **Le protocole sucre**

Le protocole sucre n° 8 de Lomé institue un système de quotas et de prix garantis pour le sucre brut destiné à être raffiné dans la Communauté ; c'est le seul produit de Lomé à bénéficier d'un tel système. Ce texte garantit à plus d'une dizaine d'Etats A.C.P. producteurs de sucre un débouché pour leurs exportations à des prix garantis, à hauteur de quantités convenues par pays, dans la limite d'un plafond global de 1 304 700 tonnes par an de sucre blanc. Les quotas sont transférables entre Etats qu'ils se répartissent entre eux. Le prix garanti est négocié annuellement à l'intérieur de la gamme de prix obtenus dans la Communauté et est presque toujours égal au prix d'intervention communautaire du sucre brut du quota A.

Le protocole sucre, rempli à 100 %, constitue un exemple réussi de coopération et de développement d'une filière dans l'intérêt des deux parties. Les A.C.P. y sont très fortement attachés, puisqu'ils bénéficient directement des prix garantis élevés de l'Union européenne, de l'ordre du double du prix sur le marché mondial du sucre, les raffineries communautaires également. Les utilisateurs sont essentiellement les Britanniques (88 %), le Portugal et, pour une faible part, la France et la Finlande. L'île Maurice est le fournisseur bénéficiant du quota le plus important (37 %).

Le protocole sucre a généré près de 850 millions d'écus de recettes d'exportation durant la campagne 1996-1997. Ses dispositions sont compatibles avec les règles de l'O.M.C., le contingent A.C.P. faisant partie de la liste des concessions de la Communauté lors du cycle d'Uruguay. Le risque est faible que d'autres producteurs le contestent devant l'O.M.C., notamment le Brésil, qui pourrait chercher à obtenir sa libéralisation ou une préférence lors de la future négociation d'un accord entre l'Union européenne et le *Mercosur*.

● **Le protocole viande bovine**

Le protocole viande bovine n° 7 de Lomé institue des quotas à droit réduit en faveur de six Etats A.C.P. fournisseurs de viande bovine (Botswana, Kenya, Madagascar, Swaziland, Zimbabwe et Namibie). Ces importations se font en exemption de droits de douane et à prélèvement réduit de 90 %, à condition qu'une taxe à l'exportation, d'un montant

équivalent à ce dernier, soit effectivement perçue par chaque pays exportateur. Le contingent annuel est fixé à 52 100 tonnes. Les quotas sont transférables.

Ces contingents bénéficient principalement à l'Allemagne selon des courants traditionnels et ne sont pas totalement remplis : moins de 50 % des quantités allouées dans le cadre du protocole viande bovine ont été exportées en 1997, contre près de 80 % en 1995. En 1996, les prix européens étaient de 50 % plus élevés que les prix mondiaux, générant des recettes additionnelles d'exportation de 30 millions d'écus. La réduction des prix de la viande bovine décidée dans le cadre de l'Agenda 2000, va entraîner une réduction correspondante des recettes d'exportation des pays A.C.P. bénéficiaires du protocole viande bovine. Le protocole pourrait donner lieu à contestation devant l'O.M.C., dans la mesure où les exportateurs traditionnels A.C.P. ne sont pas fournisseurs substantiels et ne répondent pas à la seule distinction autorisée par l'article XIII du G.A.T.T. 1994 pour établir des contingents tarifaires, entre d'une part les pays ayant un intérêt substantiel et d'autre part les pays n'ayant pas un intérêt substantiel. Mais la petite dimension du protocole devrait lui éviter cette menace.

● Le protocole rhum

Le protocole rhum n° 6 de Lomé qui garantit l'accès sur le marché communautaire de rhum A.C.P. sous forme de contingents tarifaires à droit nul, ne sera pas reconduit. En effet, le décontingentement progressif, décidé lors de la négociation de Lomé IV, va aboutir à leur démantèlement total le 1^{er} janvier 2000, date à partir de laquelle les importations de rhum A.C.P. dans la Communauté seront complètement libéralisées. En outre, les importations de rhum léger de haute qualité, constituant la majeure partie du commerce mondial, seront complètement libéralisées au niveau N.P.F. en 2003, ce qui impliquera que les autres fournisseurs auront le même niveau d'accès que les pays A.C.P. Les exportations totales de rhum A.C.P. se sont élevées à 225 millions d'écus en 1997, soit 1 % des exportations totales des A.C.P. Les pays des Caraïbes sont les principaux exportateurs, le rhum représentant 13 % de leurs exportations totales.

En fait, le réexamen des protocoles produits proposé par l'Union européenne laisse planer une certaine incertitude sur leur avenir.

En effet, même si la troisième réforme de l'O.C.M.-banane parvient à la rendre compatible avec les règles de l'O.M.C., les protections qu'elle offrira aux pays A.C.P. risquent de s'étioler lors des prochains cycles de négociations multilatérales, quelle que soit la solution tarifaire ou

contingentaire choisie. Elles imposeront probablement une diminution progressive des restrictions à l'accès au marché, non seulement en abaissant les droits tarifaires qui devront être consolidés puis réduits, mais aussi en augmentant le volume des contingents tarifaires.

Par ailleurs, la compatibilité des protocoles produits avec la création de zones de libre-échange est un point qui mériterait d'être clarifié. La majorité des pays A.C.P. bénéficiaires d'un protocole produit consacrent une part significative de leurs échanges à ce produit. La banane et le sucre représentent respectivement 50 % et 80 % des échanges de la Côte-d'Ivoire et de l'île Maurice. Dans ce cas, ce produit ne peut être exclu de la zone de libre-échange, conformément aux règles de l'O.M.C., mais la zone de libre-échange ne pourra libérer une part significative des échanges avec ce pays puisque ce produit restera sous régime protecteur. Il faudra donc que la zone régionale de libre-échange soit suffisamment étendue et bien ajustée pour diluer la part significative des échanges sous régime protecteur dont bénéficieraient certains de ses membres. Il conviendra également de déterminer si les règles de l'O.M.C. sur les échanges substantiels s'interprètent pas zone ou par pays, si elles visent les échanges physiques, réels, ou les échanges virtuels fondés sur les lignes tarifaires et si le contingent sera régional ou par pays.

3) Les demandes des pays A.C.P. en faveur d'un traitement commercial plus équitable

a) La question fondamentale de l'orientation de l'agriculture des pays A.C.P. derrière les demandes adressées à l'Union européenne

Les pays A.C.P. présentent à l'Union européenne trois revendications principales en vue d'obtenir un traitement commercial plus équitable : l'élimination des subventions européennes aux exportations agricoles, l'amélioration de l'accès des produits agricoles A.C.P. au marché européen et l'assouplissement des règles d'origine.

Il est de fait que les pays industrialisés subventionnent largement leurs exportations agricoles. Aux Etats-Unis et dans l'Union européenne qui jouent un rôle dominant sur les marchés agricoles mondiaux, les subventions aux agriculteurs représentent environ la moitié de la valeur de la production agricole. Selon une estimation rappelée dans le rapport mondial sur le développement humain 1997 du Programme des Nations Unies pour le développement (P.N.U.D.), si les pays industrialisés réduisaient de seulement 30 % leurs subventions et leurs barrières protectionnistes dans le secteur agricole, les pays en développement y

gagneraient quelque 45 milliards de dollars par an. Lors de la conférence de presse commune du Comité de liaison des O.N.G. de développement auprès de l'Union européenne et de la Coordination paysanne européenne (C.P.E.), le 19 janvier à Bruxelles, le président de l'Office national namibien de production de la viande soulignait la contradiction : l'Union européenne soutient l'amélioration des infrastructures locales de production de viande, mais les produits de la région entrent en concurrence sur le marché d'Afrique du Sud avec ceux vendus par l'Union européenne à bas prix et ils ne peuvent même pas être vendus dans l'Union européenne.

Le mouvement de réduction du volume des exportations subventionnées a été engagé dans l'accord de Marrakech et les baisses de prix décidées dans le cadre de l'Agenda 2000 confirment l'intention de l'Union européenne de modérer l'utilisation de l'instrument des restitutions à l'exportation. La renonciation progressive de l'Europe à exporter ses excédents agricoles à bas prix au moyen de subventions s'inscrit donc dans les tendances actuelles, même si les pays en développement jugent l'effort insuffisant. En revanche, l'Europe ne renoncera pas aux aides directes au revenu des agriculteurs, ne serait-ce que dans une perspective d'autonomie alimentaire et d'équilibre d'un territoire très fortement urbanisé.

Par ailleurs, les limitations de l'accès au marché européen peuvent difficilement être reprochées au premier apporteur de préférences commerciales du monde, y compris en matière agricole. Les pays A.C.P. n'en ont pas pleinement profité faute d'avoir développé une industrie de transformation et des produits à plus forte valeur ajoutée répondant à l'évolution des goûts du consommateur européen. L'accès au marché des pays développés ne passe plus désormais par la levée des barrières tarifaires à leurs frontières, mais par la fabrication de produits répondant à des normes de qualité et à des normes sanitaires, non pas imposées pour des raisons protectionnistes, mais exigées par le consommateur européen.

Enfin, l'assouplissement éventuel des règles d'origine pour les produits industriels comme pour les produits agricoles devrait prendre en compte le développement d'un commerce Sud-Sud se situant au cœur des préoccupations d'intégration régionale de la future convention. En matière agricole, où les règles d'origine sont les plus contraignantes, une approche au cas par cas devrait résoudre les difficultés que leur assouplissement pourrait provoquer avec les P.T.O.M. ou pour le contrôle du détournement de trafic.

La véritable question est de savoir si les pays A.C.P. doivent orienter leur agriculture en priorité vers l'exportation de produits transformés et à

plus grande valeur ajoutée sur les marchés des pays développés, ou vers la couverture des besoins alimentaires de leurs populations et de celles de leur voisinage, dans le cadre du développement des échanges Sud-Sud et des intégrations régionales.

Dans un monde de bientôt neuf milliards d'habitants à nourrir, la priorité n'est peut-être pas de se livrer à une compétition acharnée sur un marché européen représentant 4 % de la population mondiale parce qu'il est solvable, mais de renforcer la productivité agricole des pays en développement, pour qu'ils parviennent, à terme, à l'autosuffisance alimentaire. Dans cette perspective, non seulement l'Europe ne renoncera pas à sa propre autosuffisance alimentaire qu'elle a mis trente ans à bâtir avec la P.A.C., mais elle doit absolument sauvegarder ses capacités productives pour faire face au problème alimentaire mondial et fournir en particulier les céréales qui sont absolument indispensables aux pays en développement.

b) Pour la reconnaissance par l'O.M.C. d'un traitement spécifique en faveur des pays en développement grâce à l'action conjointe de l'Union européenne et du groupe A.C.P.

Il est enfin permis de se demander si les pays A.C.P. ne devraient pas poser la question plus générale du traitement des pays en développement dans le commerce mondial à l'ensemble des pays développés, dans le cadre de l'O.M.C.

Sous la pression des Etats-Unis qui ont fait beaucoup d'efforts pour dissoudre les spécificités généreuses de la Convention de Lomé et privilégier les règles les plus dures de l'O.M.C., les pays européens sont en train d'aligner les pays A.C.P. sur la norme commerciale internationale la plus sévère. Il est vrai aussi que ce projet se justifie parce qu'il leur évite d'être complètement distancés par les pays en développement des autres régions du monde qui, pour la plupart, sont sortis de l'ornière malgré la crise et ont assuré leur décollage.

Cependant, les modalités de la transition seront primordiales. Les pays développés qui ont tous protégé leur économie avant de s'affronter sur le marché mondial ne peuvent pas demander aux pays A.C.P. de passer du petit bassin protégé de la Convention de Lomé au grand bassin concurrentiel du marché mondial sans leur laisser le temps d'apprendre à nager.

L'Union européenne doit définir avec la plus grande souplesse les trois flexibilités qu'elle propose pour la création de zones de libre-échange, tant en ce qui concerne la durée de la période de transition et la

prise en compte de la sensibilité de certains produits pour protéger les industries naissantes des pays A.C.P. que l'asymétrie dans le démantèlement tarifaire et, à la fin du processus, la couverture des produits, avec une libéralisation de l'Union européenne supérieure à celle des pays A.C.P.

Mais l'Union européenne ne pourra faire accéder les pays A.C.P. au marché mondial dans de bonnes conditions que si les deux partenaires, U.E. et A.C.P., parviennent à faire accepter par l'O.M.C. que la situation des pays en voie de développement justifie un traitement spécifique, au moins dans une période de transition suffisamment longue pour leur permettre de se mettre à niveau et atteindre l'objectif de libéralisation. L'O.M.C. reconnaît déjà cette spécificité dans ses textes, notamment dans la partie IV de l'accord général (commerce et développement) et à l'article 21, paragraphe 2 du Mémoire sur le règlement des différends, selon lequel « *une attention particulière devrait être accordée aux questions qui affecteraient les intérêts des pays en développement membres pour ce qui est des mesures qui auraient fait l'objet des procédures de règlement des différends* ». Encore faut-il amener l'O.M.C. à ne pas laisser ses textes lettres mortes et à en tirer toutes les conséquences en faveur des pays A.C.P.

Le groupe de Lomé constitue le seul réseau d'influence des pays en développement susceptible d'intervenir dans les organisations internationales en faveur d'une approche du développement quelque peu différente de la pensée dominante. L'Union européenne, qui a toujours défendu une conception originale du développement, doit s'appuyer sur ce groupe et travailler en partenariat avec lui pour proposer, en tant qu'acteur majeur de la scène internationale, un modèle de développement différent dans un monde multipolaire.

Il convient enfin de renforcer les programmes d'assistance aux pays A.C.P. pour les aider à assumer cette transition, d'abord en dépensant mieux et peut-être en finançant plus.

C. Les conditions d'une gestion plus efficace de l'aide

1) Les questions soulevées par le futur dispositif de coopération financière

Quelle que soit l'architecture adoptée par le futur dispositif de coopération financière, celui-ci comportera des outils intégrés ou distincts répondant à trois logiques : une facilité d'investissement pour tous les

projets du secteur privé ou privatisables montrant une certaine perspective de rentabilité ; un instrument de stabilisation des recettes à l'exportation orienté vers une aide à la filière, à la diversification et à l'ajustement ; des programmes indicatifs nationaux et régionaux fournissant une aide à des projets et à des secteurs économiquement non rentables mais à forte utilité sociale et institutionnelle.

a) *La stabilisation des recettes d'exportation*

L'instrument de stabilisation devra néanmoins être beaucoup mieux maîtrisé. L'expérience montre qu'il n'a pas réellement servi à la transformation des industries ou à la diversification des économies pour des produits à plus forte valeur ajoutée, et qu'il a entraîné un grand déséquilibre dans la répartition entre l'aide programmable et l'aide non programmable dans certains pays. Il est vrai que le retard dans le versement des contributions communautaires, deux ou trois ans après le creux de recettes d'exportation, a pu altérer le caractère contracyclique du *Stabex* et du *Sysmin*. La question peut se poser néanmoins de l'opportunité d'affecter des ressources en priorité à des filières non rentables en raison de prix cycliquement faibles, sauf à prendre en compte leur utilité sociale avérée dans certains cas. Par ailleurs, certains pays ont pu accumuler des fonds du *Stabex* sans aucun rapport avec l'aide programmable. Au cours du septième F.E.D., Sainte-Lucie a bénéficié d'une enveloppe programmable de 5 millions d'écus et d'une aide non programmable de 46,6 millions d'écus, dont 44,5 millions d'écus au titre du *Stabex*. Ce genre de situation où 10 % de l'aide sont définis en fonction des besoins de l'île et 90 % alloués automatiquement selon le montant des exportations, a conduit de nombreux Etat membres à réclamer un rééquilibrage entre les deux dispositifs pour que l'aide soit plus efficace et prenne mieux en compte les besoins.

Beaucoup dépendra cependant du niveau auquel se situera le rééquilibrage entre les deux types d'intervention. Si la répartition devait s'effectuer pour moitié entre les deux aides grâce à un plafonnement de la garantie automatique de compensation, le redéploiement des aides pourrait fragiliser les pays A.C.P. qui ont réussi à exporter dans le cadre des dispositions actuelles et les faire retomber dans la pauvreté et l'assistance. Pour éviter ce risque, la Commission proposerait d'établir ce plafond au niveau de l'enveloppe globale du développement à long terme, et non par pays ou par région. En tout état de cause, même si l'aide programmable pourra être majorée en fonction des performances et de l'engagement des autorités dans la mise en œuvre de programmes sectoriels, il conviendra de veiller à ne pas créer un déséquilibre économique et social dans certains pays, au nom de la résorption d'un déséquilibre entre les aides.

b) *La procédure budgétaire*

Les pays A.C.P., très attachés à la prévisibilité et à la sécurité de l'aide, s'opposent à un assouplissement des règles actuelles, selon lesquelles 70% du montant total de l'aide programmable fixé à l'entrée en vigueur de la convention sont programmés immédiatement et les 30 % restants le sont en cours d'application de la convention, en fonction des résultats de la situation dans chaque pays. En outre, le montant fixé au début d'un F.E.D. est bloqué jusqu'à son terme, les sommes non consommées ne peuvent être annulées durant l'application du F.E.D., sauf accord des parties, et il en est tenu compte dans la négociation du protocole suivant.

L'Union européenne souhaite introduire plus de souplesse dans l'affectation à chaque pays d'une enveloppe fixée une fois pour toutes et encore trop indépendante de l'évolution de la situation.

La programmation glissante qu'elle propose, tout en préservant une vision à long terme de l'aide dans le cadre du dialogue sur les intérêts communs avec le partenaire, pourrait comporter une programmation garantie de 40% de l'aide programmable en début de période, avec deux tranches conditionnelles ultérieures.

Les critères de performance et de bonne gestion devraient être le plus objectifs possible et comporteront des pondérations, en s'appuyant sur le fait constaté par tous les bailleurs de fonds que l'efficacité de l'aide est proportionnelle à l'effort de réformes déjà réalisées par le pays bénéficiaire.

L'établissement et le suivi des critères ainsi que la procédure de décision sur leur application devront garantir la plus grande neutralité, dans la mesure où cette notation des performances va constituer une échelle des risques par pays, déterminante pour l'investissement direct étranger et donc délicate à maintenir dans son objectivité.

Les conséquences sur la gestion des aides non consommées n'apparaissent pas clairement : en cas de pénalisation financière, les ressources seront-elles bloquées en réserve pour le pays concerné ou remises au budget global du F.E.D. ou réparties entre les autres pays de la région ?

Il conviendrait également de résorber les décalages importants dont souffre le F.E.D. entre les engagements et les paiements. Dans le cadre du septième F.E.D. (1990-1995), au 31 décembre 1997, les paiements ne représentent que 42 % des engagements pour l'aide programmable

(2,5 milliards d'écus contre 6 milliards) et 65 % au total en prenant en compte l'aide non programmable (6,5 milliards contre 10 milliards).

Enfin, les négociateurs devront certainement élaborer des dispositions transitoires pour appliquer les nouvelles règles à la partie non encore engagée du huitième F.E.D. Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} juin 1998, avec un décalage commun à tous les F.E.D. précédents, en raison de la lenteur des procédures de ratification de la Convention de Lomé, et il s'appliquera jusqu'au 30 mai 2003.

c) La gestion de l'aide au secteur privé par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.)

Les ressources de la facilité d'investissement gérée par la B.E.I. proviendront au début des dotations du F.E.D., des reflux de capitaux et revenus de ses investissements, ainsi que des reflux des capitaux à risque provenant des F.E.D. précédents. A mesure que les reflux et les revenus de la facilité augmenteront, les dotations du F.E.D. diminueront puis cesseront. Le remboursement des capitaux à risque retournait jusqu'à présent dans le budget des Etats membres au prorata des clés de répartition du F.E.D. et représente une masse de 112,5 millions d'euros. En procédant à une simulation fondée sur une hypothèse minimaliste de 1,2 milliards d'euros consacrés à la facilité d'investissement, la B.E.I. conclut que le dispositif s'autofinance au bout de dix ans.

Contrairement à la position de certains Etats membres comme le Royaume-Uni qui voulaient limiter les interventions de la B.E.I. aux pays et aux secteurs industriels les plus rentables, la Banque souhaite intervenir dans tous les pays et dans tous les secteurs, notamment ceux favorisant le développement industriel comme les infrastructures, les télécommunications et l'énergie.

La B.E.I. compte également développer ses prêts à taux commercial et éliminer les bonifications d'intérêt, sauf pour les infrastructures. Durant l'application de Lomé IV bis, les prêts très concessionnels ont représenté 60 à 65 % du total, contre 40 à 35 % pour les prêts proches du taux du marché. L'objectif serait d'atteindre 70% de prêts à taux commercial et 30 % à taux concessionnel. Mais les pays A.C.P. « bancables » pour des prêts sur ressources propres ne sont qu'une dizaine, en dehors des Caraïbes et de l'Afrique australe. Même si la B.E.I. se fait garantir par les Etats bénéficiaires pour les investissements publics, les risques qu'elle encourt sur ses ressources propres devront continuer longtemps à être assortis de la garantie des Etats membres.

Deux autres risques doivent être mentionnés : d'une part, l'éviction d'un système bancaire local encore embryonnaire par la facilité d'investissement, d'autre part, l'incapacité de ce dispositif de financer des P.M.E. mais plus encore des micro-entreprises. La B.E.I. n'est pas implantée sur place et pourrait intervenir en ouvrant des lignes de crédit à des banques locales, prenant le relais à court terme d'une épargne autochtone qui n'existe pas encore, pour financer des P.M.E. et des micro-crédits. Encore faut-il que ce secteur bancaire existe et que son développement ne soit pas contrarié par la facilité d'investissement.

2) *Pour une nouvelle méthode de gestion*

La gestion actuelle centralisée à Bruxelles n'est pas satisfaisante. Il faut inventer un processus de décision qui fabrique non seulement du projet physique, mais crée aussi de la méthode pour garantir la bonne application d'une vision politique grâce à la coordination des acteurs opérationnels sur le terrain, consolide en second lieu les institutions décentralisées dans les pays A.C.P. et, enfin, insuffle de la bonne « gouvernance » technique et professionnelle.

a) La gestion centralisée à Bruxelles n'est pas satisfaisante

Les structures de la Commission chargées de la coopération pour le développement sont articulées autour d'entités géographiques et comptent cinq commissaires, quatre directions générales et *Echo*, responsable de l'aide humanitaire. Le processus de décision est soumis à des procédures, des contrôles financiers et des directives de passation des marchés très stricts et l'approbation des grandes orientations, des stratégies régionales et par pays, des projets individuels et des marchés, est centralisée au siège. Des comités composés de représentants de la Commission et des Etats membres approuvent le financement de projets de plus de deux millions d'euros, tandis que l'association des Etats membres à la définition des programmes repose sur l'examen de documents stratégiques souvent trop vagues. Les cent vingt huit représentations de la Commission à l'étranger suivent l'exécution sur le terrain des projets et programmes, mais ont peu de pouvoir d'appréciation.

Sous l'effet de la dispersion des responsabilités politiques et administratives, les procédures, les modalités d'organisation et les contrôles de régularité en sont venus à prendre trop d'importance en matière d'élaboration des politiques.

Ployant sous le poids des divers documents d'orientation, communications, conclusions, résolutions, règlements, directives, éclairant chacun des domaines de la politique de coopération, le chef de bureau gère une masse considérable d'argent et de programmes sans vision stratégique d'ensemble ni perception appropriée du terrain. Depuis 1990, le programme d'aide au développement a doublé et l'effectif affecté à sa gestion s'est accru de 50 %. En 1997, sur 3 219 personnes travaillant dans le domaine du développement à la Commission européenne, dont 2 488 au siège et 661 dans les délégations, 901 s'occupaient de la coopération avec les A.C.P. à la D.G. VIII, dont 620 au siège et 281 dans les délégations. La décision prise en octobre 1997 d'alléger les directions générales des tâches d'exécution pour les confier à un service commun de gestion a conduit à transférer à celui-ci 613 personnes sur les 2 488 employées au siège dans les directions générales. Ayant principalement pour but de remédier à une insuffisance d'effectifs, cet effort de rationalisation aura néanmoins pour contrepartie de fragmenter le cycle du projet entre les directions générales et le service commun et nécessitera une concertation interne systématique.

Cependant, le manque de moyens en personnel ne suffit pas à expliquer tous les défauts de la gestion actuelle.

L'avènement de la nouvelle Commission devrait être l'occasion de redéfinir en amont du dispositif actuel un système politique plus simple et plus fort et, en aval, de renforcer la déconcentration des pouvoirs sur les délégations, mais surtout de construire une coordination opérationnelle sur place avec les Etats membres et les opérateurs publics et privés⁽¹²⁾. Sur le premier aspect, l'Union européenne devra veiller à ce que la coexistence du Haut représentant pour la P.E.S.C. et d'un ou de plusieurs Commissaires chargés de la coopération ne dilue pas l'originalité de la politique de développement dans des considérations de politique extérieure et de sécurité, ni n'aggrave les difficultés de coordination des différentes politiques de l'Union.

⁽¹²⁾ Le Conseil Développement, lors de sa réunion du 21 mai 1999, a débattu de la complémentarité entre la coopération des Etats membres et celle de la Communauté et a prévu d'examiner, vers la fin de 1999, un rapport sur la coordination opérationnelle que lui soumettraient la Commission et les Etats membres.

b) La nécessité de déconcentrer la définition des projets au niveau des pays A.C.P. et des régions et d'instaurer une coordination opérationnelle sur place entre l'Union européenne, les Etats membres et les opérateurs publics et privés

Dans le cadre de l'initiative *S.E.M. 2000*, la Commission a commencé à déléguer aux chefs de mission les responsabilités d'autorisation de paiement et de tenue de comptes et elle envisage de déconcentrer les contrôles financiers sur les missions locales. Elle a par ailleurs engagé depuis mai 1994 une expérience pilote de renforcement de la coordination de l'aide dans six pays (Bangladesh, Costa Rica, Côte-d'Ivoire, Ethiopie, Mozambique et Pérou) et le Conseil a défini en février 1998 des lignes directrices pour le renforcement de la coordination, mais sans préciser des points aussi essentiels que le rôle des délégations de la Commission, ni qui doit assumer la conduite des opérations dans tel pays ou tel secteur.

S'il faut élaborer les stratégies et les grandes orientations au niveau politique à Bruxelles, il ne faut plus y définir les projets. Le pire serait de continuer à se tourner vers les bureaux d'études ; leur démarche est en fait peu compatible avec la nature même de la coopération qui exige de la durée et du personnel sur le terrain.

Mais le renforcement du rôle et des moyens des délégations ne sera pleinement efficace que s'il s'inscrit dans une coordination organisée sur place avec les Etats membres et les opérateurs publics et privés, au niveau des ensembles régionaux et nationaux.

La création de conférences européennes des acteurs du partenariat, au niveau régional ou national, permettrait d'établir une coordination opérationnelle efficace sur le terrain.

Organisée autour du pivot de la délégation de la Commission qui en assurerait la présidence et le secrétariat permanent, la conférence serait composée d'un noyau central réunissant le chef de délégation et les représentants des Etats membres sur place, et de membres permanents ou associés en tant que de besoin, comprenant la B.E.I., les grandes agences nationales de coopération des Etats membres comme l'Agence française de développement (A.F.D.), les opérateurs publics et privés gérant des grands réseaux d'infrastructure (comme E.D.F. ou la Lyonnaise des eaux), les collectivités locales européennes participant à des jumelages ou à des projets précis, les O.N.G. dont le manque de coordination actuel est manifeste.

Conformément aux orientations fixées par les autorités politiques communautaires et celles des Etats membres, le chef de délégation et les représentants des Etats membres commenceraient par définir une doctrine commune pour la mise en cohérence des projets.

Ils identifieraient les domaines où l'aide au développement de chaque membre – Union européenne et Etat membre – apporte respectivement la plus grande valeur ajoutée par rapport aux autres. L'analyse doit être suffisamment fine pour opérer cette identification non seulement entre domaines et secteurs, mais au sein des programmes et des projets afin de pouvoir répartir les tâches, s'il y a lieu, dans la plus grande clarté.

La répartition des domaines, des secteurs, des programmes et des projets entre l'Union européenne et chaque Etat membre pourrait comporter l'organisation d'opérations menées en commun, entre l'Union européenne et les Etats membres ou entre Etats membres seuls. Le chef de file serait *a priori* l'Union européenne sur les opérations communes U.E.- Etats membres, mais rien n'empêcherait de confier à un Etat membre, désigné chef de file par consensus, tout ou partie d'un programme ou d'un projet. Les opérations communes associant plusieurs Etats membres pourraient également comporter la désignation par consensus d'un Etat membre chef de file.

Le groupe identifierait lors de l'élaboration des programmes et projets les opérateurs appropriés pour les associer, dans un cadre contractuel, à la négociation avec le partenaire A.C.P. dès son commencement. Un cahier des charges pourrait définir leurs obligations relatives au recyclage des bénéficiaires et au recours à des P.M.E. locales, à condition de ne pas retomber dans les excès de procédure de la Convention de Lomé qui ont jusqu'à présent dissuadé les milieux d'affaires, selon le comité d'aide au développement de l'O.C.D.E.

Quelle que soit la formule juridique adoptée, l'association des opérateurs au processus de négociation devrait favoriser la constitution de réseaux de P.M.E. locales sous-traitantes des opérateurs, dont ceux-ci seraient d'abord les tuteurs puis les partenaires.

Une fois l'accord obtenu en conférence, et après un dialogue précis avec des interlocuteurs mandatés par le pays A.C.P. et responsables de l'engagement et de la mise en œuvre des interventions, tous les projets communautaires seraient soumis pour décision finale aux autorités communautaires à Bruxelles.

Pour être une instance de décision efficace, la conférence devrait porter une attention constante aux directives des autorités politiques communautaires et nationales, mais aussi aux résultats obtenus en procédant à une évaluation systématique.

Cette réforme indispensable risque néanmoins de rencontrer deux difficultés.

La désignation d'un Etat membre chef de file d'opérations communes pourrait se heurter aux réticences d'un certain nombre d'Etats membres, notamment les petits, qui ne sont pas présents en Afrique et reprochent aux grands, et en particulier à la France, d'accaparer la manne communautaire dans le cadre des appels d'offres sur des contrats du F.E.D. Il est exact que la France, grâce à ses entreprises bien implantées dans les pays A.C.P., a un taux de retour très satisfaisant se situant au-dessus de 22 %, mais d'autres Etats membres comme le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie, enregistrent également de bons résultats. En revanche, l'Allemagne et les pays nordiques sont très en retrait. La nouvelle procédure, loin de consacrer la prééminence de tel pays, pourrait amener au contraire les Etats membres qui ne se sont pas encore suffisamment intéressés à l'Afrique à se tourner davantage vers ce continent, dans le cadre d'une répartition claire des tâches. La dynamique du partenariat devrait apporter de nombreuses opportunités et le défi de l'urbanisation pourrait constituer un champ d'expérience pour des opérations communes menées par plusieurs collectivités locales de l'Union avec un chef de file. En outre, la plus grande implication dans les appels d'offres de certains Etats membres, par ailleurs fort contributeurs au F.E.D. comme le Danemark, pourrait lever leurs préventions contre la Convention de Lomé.

La mobilisation des opérateurs européens représente une deuxième difficulté. La Commission n'organise pas à Bruxelles de débat avec les grands opérateurs privés pour structurer l'aide et agir en Afrique, comme le fait la France avec ses opérateurs de matières premières dans certains secteurs comme le sucre et le cacao. Le développement des actions en faveur du secteur privé dans le nouveau partenariat devrait l'amener à susciter l'intérêt des investisseurs européens, et notamment à leur faire prendre conscience qu'il est beaucoup plus facile d'investir en Afrique qu'en Asie, où l'association avec une entreprise japonaise ou un partenaire local est indispensable pour pénétrer sur le marché.

Cette nouvelle procédure devrait concilier souplesse et déconcentration avec un équilibre entre Etats membres et une objectivité entre opérateurs dans la mise en concurrence des appels d'offres. Les représentants de l'Union européenne et des Etats membres qui travaillent

déjà sur le terrain en bonne intelligence n'attendent qu'un signal du pouvoir politique pour franchir le pas.

Cette mesure de coordination opérationnelle présenterait enfin deux avantages : d'une part, les Etats membres seraient conduits à réexaminer leur politique de coopération bilatérale et à y remettre de l'ordre si nécessaire, car les déficiences ne sont pas une exclusivité de l'aide communautaire ; d'autre part, l'autorité de l'Union européenne dans les procédures de coordination avec la Banque mondiale en sortirait renforcée. L'Union européenne n'a en effet pas pesé jusqu'à présent dans son dialogue avec la Banque mondiale notamment parce qu'elle ne se mobilise pas suffisamment sur place.

c) La nécessité de passer des accords politiques clairs entre l'Union européenne et les gouvernements A.C.P., engageant toute la chaîne d'application

L'Union européenne ne doit pas intervenir sans une légitimité ni un cadre parfaitement définis garantissant une mise en œuvre effective par toute la chaîne administrative d'application. Elle ne doit pas engager un programme ou un projet défini avec le partenaire A.C.P. tant que le gouvernement ne l'a pas légitimé par une loi nationale. Un acte politique en Conseil des ministres est nécessaire. Le programme doit aller de la brique jusqu'à la loi nationale.

Le débat sur la bonne gestion des affaires publiques s'est beaucoup attardé sur la morale et la corruption, certes à juste titre, mais n'a pas souligné assez l'importance du professionnalisme dans tous les domaines et à tous les niveaux, y compris politique et administratif. L'absence d'engagement des autorités politiques ainsi qu'une application administrative gravement défailante et non corrigée devraient constituer un motif d'arrêt immédiat du programme, au même titre qu'un coup d'Etat ou autres événements perturbateurs tout aussi graves.

L'Etat doit être le premier interlocuteur, mais il ne peut être le seul. L'urbanisation en est l'illustration et il ne faudrait pas construire le futur partenariat à côté d'une réalité souvent terrible. Cette lame de fond soulève des problèmes énormes d'échanges économiques, d'infrastructures, d'assainissement, de santé, de chômage, de marginalité qui ne peuvent être traités que par les pouvoirs locaux, leurs services techniques compétents et des populations fortement impliquées, après que le gouvernement aura défini une vision globale du développement urbain sanctionné par un acte politique.

Il faut cesser de construire des tronçons d'infrastructures sans avoir défini le schéma général dans lequel ils s'inscrivent, pour les voir ensuite non entretenus pour cause d'inutilité. La mise en cohérence complète des projets à la dimension des problèmes d'urbanisation nécessitera des investissements intellectuels très puissants pour diffuser du savoir, de la méthode et des pratiques auprès des équipes locales. A cet égard, l'implication de trois partenaires européens pourrait être féconde : les collectivités locales des Etats membres dans des jumelages avec leurs partenaires locaux, les grands opérateurs gestionnaires de réseaux qui pourraient introduire de l'intelligence professionnelle et de la compétence technique dans le système, les O.N.G. dans l'aide aux élus pour mobiliser les populations sur des projets participatifs et favoriser l'organisation d'une vie associative.

Il faut en effet intervenir au sommet comme à la base et veiller à ce que la concentration sur des projets moins nombreux mais plus visibles n'aboutisse pas à négliger l'auto-développement de la frange la plus pauvre de la population qui se trouve au-dessous du niveau de l'existence économique. Mériterait d'être examinée la création d'une ligne de crédit communautaire sur l'auto-développement, fournissant une garantie aux petites banques et aux initiatives locales, selon l'exemple des expériences tentées en Amérique latine dans des quartiers urbains, mais aussi finançant la publicité pour les produits locaux de l'économie populaire dans des pays submergés par la publicité pour les produits des pays développés.

d) La nécessité d'organiser des réseaux de compétence professionnelle entre l'Europe et les pays A.C.P. et de favoriser l'investissement des migrants dans leur pays d'origine

La compétence technique et professionnelle qui aura été formée dans le cadre du développement des programmes ne doit pas être ensuite laissée à l'abandon, mais au contraire fortifiée par une participation à des réseaux de compétences européens organisés en partenariat avec les pays A.C.P. L'écart des salaires est loin d'être le mobile principal de la fuite des compétences vers les pays développés. Bien souvent, elle est motivée par la crainte de ne pouvoir continuer à exercer un savoir et de perdre un acquis en restant éloigné du développement des réseaux de la connaissance. L'Union européenne devrait favoriser la constitution de grands réseaux d'échanges de compétences avec les acteurs du partenariat – agences de développement, collectivités locales, opérateurs publics et privés – pour que les personnes ayant bénéficié d'un fort investissement intellectuel dans le cadre des interventions communautaires puissent se brancher sur ces réseaux décentralisés, sur place ou par des séjours en Europe auprès de leurs homologues et partenaires européens. Cette

initiative contribuerait à stopper la déperdition des compétences, d'autant plus précieuses qu'elles sont souvent rares, dont sont victimes les pays en développement, soit par fuite vers l'étranger soit par déshérence. Ce groupe constituerait le socle du développement d'une administration et d'un secteur privé aux capacités nouvelles.

La mise en œuvre d'un programme européen de volontaires du progrès pour le développement, s'adressant à des jeunes européens exerçant des activités utiles au développement, mériterait également examen. L'intervention de jeunes médecins, juristes, urbanistes, ingénieurs, universitaires ou autres serait d'une durée limitée à deux ans, s'appuierait sur l'appartenance à une école, une entreprise ou un réseau afin d'éviter tout isolement stérilisant, et servirait de médiateur pour affermir la relation entre les structures publiques et privées européennes et celles des pays A.C.P.

Enfin, le déséquilibre démographique de l'Afrique sub-saharienne par rapport aux richesses produites continuera vraisemblablement à alimenter le mouvement migratoire tant que l'écart n'aura pas été significativement réduit, même si les migrations entre pays A.C.P. sont beaucoup plus importantes qu'entre ceux-ci et l'Union européenne. Il serait opportun de réfléchir aux moyens d'inciter les migrants installés en Europe à réinvestir dans leur pays d'origine et à accroître le flux des investissements privés par une mobilisation des réseaux, notamment bancaires, entre les deux parties.

D. L'ampleur de l'effort consenti par l'Union européenne

1) Le renouvellement du protocole financier (F.E.D.)

Le renouvellement du protocole financier des conventions A.C.P.-U.E. fait l'objet d'une décision des seuls Etats membres, afin de déterminer les ressources du Fonds européen de développement (F.E.D.) constituant l'essentiel de l'aide de l'Union européenne aux pays A.C.P. L'examen du protocole financier de la future convention A.C.P.-U.E. soulève trois questions :

- le montant de la dotation du F.E.D. déterminant le niveau de l'aide publique au développement que l'Union européenne est prête à consacrer aux pays A.C.P. ;

- la répartition de l'effort contributif entre les Etats membres ;
- la budgétisation du F.E.D.

Le montant du prochain F.E.D. est la question-clé pour les pays A.C.P. Ils s'inquiètent de la volonté réelle des Etats membres de soutenir financièrement le bouleversement du partenariat proposé par l'Union européenne, compte tenu en particulier de la difficulté des discussions sur l'Agenda 2000, de l'importance croissante du processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre dans les perspectives financières de l'Union fixées jusqu'en 2006, et de l'apparition de nouvelles priorités comme la reconstruction des Balkans.

Ils se souviennent également des précédentes négociations relatives au huitième F.E.D., lors du Conseil européen de Cannes, en juin 1995, qui ne sont pas faites pour les rassurer. En effet, ils n'ont pas obtenu ce qu'ils attendaient après les engagements pris lors des négociations sur la révision à mi-parcours de la quatrième convention de Lomé, concernant notamment les nouveaux domaines de coopération, soit 15,8 milliards d'écus selon leurs estimations, ni même ce qu'avait proposé la Commission pour tenir compte de l'adhésion de trois nouveaux Etats membres, soit 14,3 milliards d'écus.

Le compromis entre Etats membres s'est finalement établi à un montant de 13 132 millions d'écus, dont 12 840 millions destinés aux ACP et 165 millions aux pays et territoires d'outre-mer. A ces montants, s'ajoutent les ressources propres engagées par la Banque européenne d'investissement qui s'élèvent à 1 693 millions d'écus (dont 35 millions pour les P.T.O.M.).

La dotation consacrée aux pays ACP se traduisait par une progression de 20,06 % en prix courants par rapport au septième F.E.D. établi cinq ans auparavant (12 967 millions d'écus contre 10 800). Mais les débats ont montré que l'aide aux pays A.C.P. n'était déjà plus une priorité pour un certain nombre d'Etats membres et que le lien établi en 1995 avec le financement des autres actions extérieures s'est fait plutôt au détriment des A.C.P. et en faveur des pays d'Europe centrale et orientale et des pays tiers méditerranéens, auxquels ont été alloués, de 1995 à 1999, une aide de 6 693 millions et de 4 685 millions d'écus. Le huitième F.E.D. a en fait été préservé, pour l'essentiel, par un effort supplémentaire de la France, dont la contribution s'accroît en valeur relative par rapport au septième F.E.D. si l'on prend en compte l'élargissement de l'Union de douze à quinze Etats membres.

La répartition de l'effort contributif au F.E.D. fait apparaître des déséquilibres croissants entre Etats membres, comme le montre le tableau ci-après comparant la clé P.N.B., la clé budgétaire, la clé du huitième F.E.D., toutes applicables en 1995, et la clé du septième F.E.D. de 1990 telle qu'elle s'est appliquée à douze et telle qu'elle se serait appliquée à quinze.

CLES COMPAREES ET MONTANT DES CONTRIBUTIONS AUX 7^{EME} ET 8^{EME} FED

	Clé PNB	Clé budget	Clé 7 ^{ème} FED		Clé 8 ^{ème} FED	Montant	Montant
	1995	1995	1990		FED	7 ^{ème} FED	8 ^{ème} FED
	(%)	(%)	(%)		(%)	<i>(en millions d'écus)</i>	
			à douze	à quinze			
Belgique	3,14	3,77	3,96	3,69	3,92	433,234	503
Danemark	1,97	1,85	2,07	1,94	2,14	227,032	275
Allemagne	28,08	29,33	25,96	24,21	23,36	2 840,480	3 000
Grèce	1,34	1,41	1,22	1,14	1,25	133,920	160
Espagne	6,59	6,34	5,90	5,50	5,84	644,999	750
France	18,16	17,85	24,37	22,73	24,30	2 665,892	3 120
Irlande	0,65	1,09	0,55	0,51	0,62	60,0325	80
Italie	13,49	11,63	12,96	12,09	12,54	1 417,772	1 610
Luxembourg	0,22	0,22	0,19	0,18	0,29	20,7385	37
Pays-Bas	4,51	5,78	5,57	5,19	5,22	609,120	670
Portugal	1,23	1,46	0,88	0,82	0,97	96,140	125
Royaume-Uni	13,94	12,71	16,37	15,27	12,69	1 790,640	1 630
Autriche	2,70	2,70		2,70	2,65	-	340
Finlande	1,37	1,36		1,37	1,48	-	190
Suède	2,63	2,48		2,63	2,73	-	350
Total	100%	100%	100%	100%	100%	10 940	13 132

Sources : Commission et ministère des Affaires étrangères

La clé pour le 7^{ème} FED indique la répartition réelle entre les douze Etats membres et la répartition fictive telle qu'elle se serait appliquée entre quinze Etats membres.

Cette répartition appelle les observations suivantes :

- l'Allemagne et la France fournissent près de la moitié des contributions ;

- les efforts des trois premiers contributeurs ont divergé de la manière suivante entre le septième et le huitième F.E.D. :

- la part de la France s'est légèrement réduite en apparence mais s'est sensiblement accrue si l'on corrige la clé du septième F.E.D. On passe ainsi de 22,7 % dans le cadre du septième F.E.D. à

quinze, à 24,3 % pour le huitième F.E.D. (le chiffre de départ était 24,37 % dans le septième F.E.D. à douze) ;

- la part de l'Allemagne s'est réduite, même avec correction (de 25,96 % et 24,21 % à 23,36 %) et plus encore celle du Royaume-Uni (de 16,37 % et 15,27 % à 12,69 %). Le Royaume-Uni est le seul dont le montant de la contribution a même baissé (de 1 790 millions à 1 630 millions d'écus), alors qu'il a augmenté pour l'Allemagne (de 2 840 millions à 3 000 millions d'écus) et pour la France (de 2 665 millions à 3 120 millions d'écus) ;

- la contribution française au huitième F.E.D. dépasse sensiblement sa clé PNB et sa clé budgétaire de 1995, alors que la contribution allemande au huitième F.E.D. est nettement inférieure à sa clé P.N.B. et à sa clé budgétaire.

La troisième question, relative à la budgétisation du F.E.D., est un débat institutionnel récurrent entre le Conseil et le Parlement européen. Le F.E.D. est en effet la seule survivance du système budgétaire originel de la Communauté, en ce sens qu'il est alimenté par des contributions versées directement par les Etats membres en fonction d'une clé de répartition spécifique et qu'il est resté en dehors de la procédure budgétaire communautaire habituelle. **L'intégration du F.E.D. dans le budget général communautaire** est dans la logique de l'évolution institutionnelle résultant des traités de Maastricht et d'Amsterdam et semble de nature à accroître la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne.

L'idéal serait que le montant de l'aide de l'Union européenne soit suffisant pour appuyer la mutation proposée par le nouveau partenariat, que la répartition des contributions entre les Etats membres soit plus équilibrée (elle le serait certainement au bénéfice de la France dans l'hypothèse d'une budgétisation), enfin que la budgétisation du F.E.D. soit réalisée.

Le problème politique est de savoir si la budgétisation du F.E.D., dans la configuration actuelle après les débats difficiles sur l'Agenda 2000, permet ou non d'assurer un niveau substantiel d'aide aux pays A.C.P.

La Commission n'a pas proposé de budgétiser le F.E.D. à l'occasion de la prochaine renégociation de la Convention de Lomé et semble envisager cette réforme plutôt pour 2005. Elle ne la considère pas comme

prioritaire et juge que le bouleversement de la Convention de Lomé est suffisamment important pour ne pas inquiéter les pays A.C.P. avec une deuxième réforme qui les ferait rentrer dans le rang, au sein du budget. Ils pourraient y voir le signe d'un désintérêt de l'Union au moment où elle leur propose un saut dans l'inconnu.

Dans cette optique, l'ordre décroissant des priorités politiques par rapport aux enjeux du partenariat UE-A.C.P. semble être le suivant :

- le montant de l'aide, qui est le problème politique de fond, doit être à la hauteur du projet ambitieux mais risqué que l'Union propose aux A.C.P. ;

- une répartition plus équilibrée de l'effort entre les Etats membres devrait manifester le soutien de l'ensemble de l'Union européenne à ce partenariat Nord-Sud, sans équivalent dans le monde ;

- la solution du débat institutionnel entre les organes communautaires pourrait attendre la prochaine étape et faire l'objet d'une déclaration de principe donnant toutes assurances au Parlement européen.

La Commission considère que l'essentiel est d'abord de rassurer les pays A.C.P. sur la volonté de l'Union européenne de pérenniser et de soutenir le partenariat en ne leur envoyant aucun signe prêtant à malentendu.

C'est dans cet esprit que doit se comprendre le point 14 de la résolution (n° 268) adoptée le 17 mars 1999 par l'Assemblée nationale sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 [COM (1998) 164 final n° E 1049] et sur le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire [SEC (1998) 698 final / n° E 1128], à l'initiative de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le rapport d'information de M. Gérard Fuchs (n° 1408). Dans ce texte, l'Assemblée nationale « *se prononce, afin de parachever l'unité du budget communautaire, en faveur d'une budgétisation de Fonds européen de développement ; demande que, en tout état de cause, le montant de l'aide de l'Union européenne aux pays du Groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique soit renforcé afin que l'ensemble de l'Union européenne apporte un soutien à la hauteur des enjeux du nouveau partenariat qu'elle propose, et souhaite que la Commission européenne utilise prioritairement, dans chaque pays concerné, les compétences dont disposent sur place les Etats membres en matière d'expertise et de suivi des dossiers* ».

2) *L'allégement de la dette*

Les mesures d'allégement de la dette décidées par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet de Cologne, le 18 juin 1999, répondent à trois préoccupations.

En ce qui concerne le montant et la répartition de l'allégement entre les pays bénéficiaires, l'effort principal porte sur l'endettement des quarante-et-un pays pauvres éligibles à l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (P.P.T.E.), décidée au Sommet de Lyon en 1996. L'effort en faveur de ces pays passe de 25 milliards de dollars à 65 milliards, grâce à un doublement de 25 à 50 milliards de l'effort d'annulation de la dette décidé à Lyon, et à un complément de 15 milliards au titre de l'annulation de la dette d'aide publique au développement. Cet effort permettra de réduire de moitié l'endettement de 130 milliards de dollars qui subsistera après l'allégement de la dette dont ces pays vont bénéficier par ailleurs de la part de leurs créanciers bilatéraux dans le cadre du Club de Paris. En outre, cet allégement de 65 milliards de dollars ne représente que les engagements des pays du G7 et pourrait être complété par d'autres créanciers, notamment les autres Etats membres de l'Union européenne, les pays arabes ou la Chine qui, pour ces deux derniers, n'ont pas encore exprimé leurs intentions à ce sujet.

Or, sur ces quarante-et-un Etats éligibles, trente-sept sont des pays A.C.P., dont trente-six sont situés en Afrique. Les pays A.C.P. sont donc particulièrement intéressés par cette mesure, mais ceux qui n'en bénéficient pas pourront éventuellement profiter des améliorations prévues en faveur des autres pays en développement non éligibles à l'initiative P.P.T.E. : alignement du taux d'annulation de 50 % consenti dans certains cas par le Club de Paris sur celui de 67 % fixé par les termes de Naples et augmentation du plafond de 20 % pour les opérations de conversion de dettes en investissement.

La deuxième préoccupation concerne la bonne utilisation de l'allégement par les bénéficiaires. Elle devrait être garantie en premier lieu par les conditions posées par l'initiative P.P.T.E. : trois ans d'efforts d'ajustement structurel sont nécessaires pour obtenir une décision d'allégement, complétés par trois années de poursuite des efforts pour recevoir l'aide. Le G7 a par ailleurs demandé que les ressources dégagées par l'allégement de la dette servent en priorité à renforcer la lutte contre la pauvreté par des actions en matière d'éducation, de santé et dans le domaine social.

Enfin, la troisième préoccupation porte sur une répartition équilibrée de l'effort entre les créanciers qui ont beaucoup accordé de prêts bilatéraux, comme la France, l'Allemagne et le Japon, et les créanciers beaucoup moins engagés comme les Etats-Unis, le Canada et le Royaume-Uni. La France, qui avait consenti près de 40 milliards de francs d'allègement de dette s'était prononcée en ce sens. Les institutions financières internationales qui devront prendre en charge environ la moitié de l'effort d'annulation dans le cadre de l'initiative P.P.T.E., soit 25 milliards de dollars, mobiliseront leurs ressources, notamment par des ventes d'une partie de l'or détenu par le F.M.I., et recevront des contributions principalement des pays détenant peu ou pas de créances d'aide publique au développement.

Initiative sur la dette

Mesures annoncées lors du Sommet de Cologne

A l'occasion du Sommet de Cologne, le 18 juin dernier, les chefs d'Etat et de gouvernement du G7 ont annoncé une série de mesures destinées à améliorer le traitement de la dette des pays en développement. **Ces mesures portent principalement sur le traitement réservé aux pays les plus pauvres** dans le cadre de l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (P.P.T.E.), qui avait été lancée en 1996, lors du sommet de Lyon.

Mais, comme la France l'avait souhaité dans les propositions qu'elles avaient faites en février dernier, **la situation des autres pays en développement qui ne seront pas éligibles à l'initiative P.P.T.E. sera également améliorée** grâce à l'unification du taux d'annulation consenti par le Club de Paris dans le cadre des termes de Naples à 67 % (contre 50 % ou 67% aujourd'hui) et au renforcement des opérations de conversion de dettes en investissement par accroissement du plafond (aujourd'hui fixé à 20 %) existant sur ce type d'opération dans le cadre du Club de Paris.

S'agissant des mesures destinées à renforcer l'effort d'allègement consenti dans le cadre de l'initiative P.P.T.E., elles s'articulent autour des principes avancés par la France dans ses propositions de février dernier :

a) La *générosité* qui se traduit par :

- *un allègement de dette accru* dans le cadre de l'initiative P.P.T.E. grâce à un abaissement sensible des critères d'éligibilité (à 150 % pour le ratio dette/exports et 250 % pour le ratio dette/recettes gouvernementales) et à un calcul de l'effort d'allègement à une date plus avancée que précédemment. Dans ce contexte, le Club de Paris portera le taux d'annulation consenti sur la dette commerciale en faveur des pays éligibles à l'initiative sur la dette de 80 % à 90 %, voire même plus si cela est nécessaire pour assurer la soutenabilité de la dette ;

- *un allègement de dette renforcé* par la mise en œuvre en complément et après d'une annulation de la totalité de la dette d'aide publique au développement ;

- un allègement de dette accéléré grâce à l'amélioration des mesures intérimaires tant de la part du Club de Paris que des institutions financières internationales.

b) Une *responsabilité* dans la mise en œuvre des allègements de dette exceptionnels qui seront consentis dans le cadre de l'initiative P.P.T.E. Ceci conduit à ce que ces mesures bénéficient en premier lieu aux pays qui ont engagé avec courage et détermination les politiques macroéconomiques indispensables pour garantir les conditions futures d'un développement économique et social soutenable. Ceci est particulièrement vrai pour les mesures d'annulation proposées sur les créances d'aide publique au développement.

La responsabilité suppose également que le financement des mesures nouvelles d'allègement puisse être assuré. Ces mesures auront pour effet d'accroître l'effort d'annulation dans le cadre de l'initiative P.P.T.E., de 25 milliards de dollars en valeur nominale à *50 milliards de dollars auxquels s'ajoutent 15 milliards d'annulation de la dette d'aide publique au développement*. La moitié environ de l'effort d'annulation dans le cadre de l'initiative P.P.T.E. reviendra à la charge des institutions financières internationales qui connaissent d'ores et déjà des difficultés pour assurer le financement de leur part proportionnelle dans le cadre actuel de l'initiative.

C'est la raison pour laquelle le G7, tout en appelant à la mobilisation des ressources des institutions financières internationales (notamment vente d'or à hauteur de 10 millions d'onces pour le F.M.I.), a relevé le caractère indispensable du recours au contribution bilatérales.

c) *L'équité enfin dans le partage de l'effort additionnel réalisé en faveur des pays les plus pauvres*. Il serait en effet inéquitable que la charge des nouveaux efforts exceptionnels consentis en faveur des pays les plus pauvres ne soit supportée exclusivement ou essentiellement que par les pays qui ont apporté dans le passé les soutiens financiers les plus importants aux économies les plus pauvres, que ce soit sous forme de flux d'aide publique au développement ou d'annulations de créances d'aide publique au développement.

Afin d'assurer un partage équitable de la charge financière, il sera tenu compte de l'effort particulier que représentera pour les pays détenant la majeure partie de l'encours des créances d'aide publique au développement, l'annulation de ces créances, dans les contributions bilatérales qui seront nécessaires pour le financement des institutions financières internationales. Ceci signifie en pratique que les pays détenant peu ou pas de créances d'A.P.D. devront être les principaux contributeurs pour la couverture du besoin de financement des institutions internationales.

Sur cette base, les pays du G7 ont appelé les institutions financières internationales et le Club de Paris à créer « *les conditions d'un allègement de la dette qui soit à la fois plus rapide, plus profond et plus radical* », et souhaité que les trois quarts des pays éligibles puissent avoir bénéficié d'une décision d'éligibilité d'ici l'an 2000.

Source : Note de la Direction du Trésor – ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

ENDETTEMENT DES PAYS A.C.P.
(Données en milliards de dollars pour l'année 1997)

	Endettement total	Institutions financières internationales	Créanciers bilatéraux	Créanciers privés
Angola	10,16	0,30	3,05	6,81
Bénin	1,62	1,02	0,60	
Botswana	0,56	0,41	0,12	0,03
Burkina Faso	1,30	1,14	0,16	
Burundi	1,07	0,91	0,16	
Cameroun	9,29	1,77	6,69	0,93
Cap-Vert	0,22	0,17	0,04	0,01
Comores	0,20	0,16	0,03	
Congo	5,07	0,71	3,35	1,01
Côte-d'Ivoire	15,60	4,06	5,77	5,77
Djibouti	0,28	0,15	0,13	
Erythrée	0,08	0,04	0,03	
Ethiopie	10,07	2,62	7,05	0,40
Gabon	4,29	0,60	3,51	0,17
Gambie	0,43	0,34	0,09	
Ghana	5,98	3,83	1,32	0,84
Guinée	3,50	1,82	1,61	0,07
Guinée-Equatoriale	0,28	0,13	0,14	0,02
Guinée-Bissau	0,92	0,42	0,50	
Kenya	6,49	3,31	2,21	0,97
Lesotho	0,66	0,50	0,12	0,05
Liberia	2,01	0,76	0,89	0,36
Madagascar	4,11	1,77	2,30	0,04
Malawi	2,21	1,90	0,29	0,02
Mali	2,95	1,59	1,35	
Maurice	2,47	0,30	0,40	1,78
Mauritanie	2,46	1,13	1,30	0,02
Mozambique	5,99	1,80	4,13	0,06
Niger	1,58	0,98	0,51	0,09
Nigeria	28,46	5,12	16,22	7,40
Ouganda	3,71	2,78	0,85	0,07
République Centrafricaine	0,89	0,66	0,20	0,02
République dém. du Congo	12,30	3,08	8,00	1,23
Rwanda	1,11	0,96	0,16	
São Tomé et Príncipe	0,26	0,18	0,08	
Sénégal	3,67	2,09	1,51	0,07
Seychelles	0,15	0,06	0,06	0,03
Sierra Leone	1,24	0,68	0,55	0,01
Somalie	2,56	1,00	1,51	0,05
Soudan	16,33	3,43	9,47	3,43
Swaziland	0,37	0,23	0,14	
Tanzanie	7,18	3,44	3,37	0,36
Tchad	1,03	0,82	0,18	0,02

Togo	1,34	0,79	0,55	
Zambie	6,76	2,84	3,72	0,20
Zimbabwe	4,96	2,23	1,44	1,29
Sous-total 1	194,13	65,03	95,82	33,65
Barbade	0,64	0,37	0,03	0,24
Belize	0,38	0,14	0,17	0,08
Dominique	0,10	0,06	0,03	
Grenade	0,11	0,05	0,05	0,01
Guyana	1,61	0,79	0,74	0,06
Haiti	1,06	0,88	0,18	
Jamaïque	3,91	1,25	1,80	1,02
République Dominicaine	4,24	1,19	2,29	0,76
Saint-Christophe et Nevis	0,06	0,04	0,02	0,00
Sainte-Lucie	0,16	0,11	0,04	
Saint-Vincent	0,26	0,17	0,08	0,01
Trinité-et-Tobago	2,16	0,80	0,26	1,10
Sous-total 2	14,68	5,83	5,70	3,28
Fidji	0,21	0,14	0,02	0,05
Iles Salomon	0,14	0,08	0,01	0,05
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2,27	0,89	0,45	0,93
Samoa occidentales	0,16	0,15	0,01	
Tonga	0,06	0,04	0,01	0,01
Sous-total 3	2,84	1,29	0,51	1,04
Total	211,65	72,15	102,03	37,97

Source : Banque mondiale

N.B. En gras sont indiqués les pays dont la situation d'endettement sera examinée dans le cadre de l'initiative sur la dette – parmi les 41 pays couverts par l'initiative sur la dette, manquent les pays non A.C.P. : la Bolivie, le Honduras, le Laos, le Myanmar, le Nicaragua, le Viêt-nam et le Yémen.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le 1^{er} juillet 1999, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

Le Rapporteur a rappelé le calendrier des négociations sur le futur partenariat entre l'Union européenne et les pays A.C.P., ouvertes fin septembre 1998 poursuivies au cours de réunions ministérielles en février 1999 à Dakar, en juillet à Bruxelles, à la fin de l'année à Helsinki et qui doivent être conclues dans un pays africain avant l'expiration de la Convention de Lomé en février 2000. Il a souligné que la Convention de Lomé avait permis à l'Europe de développer une vision globale du développement, originale par rapport à d'autres approches, sans empêcher toutefois la marginalisation des pays A.C.P. face à la mondialisation, ce qui a failli menacer la pérennité d'un partenariat qui dure depuis quarante ans. La Commission européenne, qui a présenté différentes options, dans son remarquable Livre vert du 20 novembre 1996, a sauvé la Convention, avec l'aide du Parlement européen, en réussissant à faire adopter par le Conseil un projet très ambitieux de revitalisation du partenariat entre l'Union européenne et les pays A.C.P.

Ce projet comporte un approfondissement du dialogue politique et met l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques et la prévention des conflits. La solution des problèmes de sécurité en Afrique constituera en effet un préalable à l'édification des autres volets du nouveau partenariat. L'ouverture de celui-ci à de nouveaux acteurs non gouvernementaux et un renforcement de l'appui à l'intégration régionale constituent deux autres orientations majeures. Le volet commercial affermit cette orientation en proposant que l'Union négocie des accords régionaux de libre échange avec des unions douanières régionales formées par les pays A.C.P., au cours d'une période de transition de cinq années (2000-2005), pendant laquelle les préférences en vigueur seraient maintenues. Les accords ne prévoiraient pas une application effective du libre échange avant 2015 et comporteraient plusieurs éléments d'adaptation, relatifs à la durée de la période de transition pour leur mise en œuvre après 2005, à la possibilité de protéger les industries naissantes pour des produits sensibles et à l'introduction d'une certaine asymétrie dans le processus du démantèlement tarifaire des A.C.P. par rapport à celui de l'Union. L'intérêt de ces accords est non seulement d'écartier le risque d'incompatibilité des préférences avec les règles de l'Organisation

mondiale du commerce, mais aussi de préparer les A.C.P. à affronter progressivement la concurrence du marché mondial. Du fait de la diminution généralisée des droits de douane et de l'érosion des préférences commerciales, le développement de leurs échanges dépendra de moins en moins de l'octroi de privilèges tarifaires, et davantage de leur capacité à produire et commercialiser des biens et services répondant aux normes et aux exigences des marchés développés.

Le projet prévoit d'autres options, ce qui lui donne une certaine souplesse : d'une part, un système de préférences généralisées qui prendrait en compte les intérêts des A.C.P. ne faisant pas partie des pays les moins avancés (P.M.A.) et qui ne seraient pas en mesure d'entrer dans une zone de libre échange ; d'autre part, un accès libre au marché de l'Union européenne couvrant « essentiellement » les produits des P.M.A. non intégrés à une zone de libre échange. Le Rapporteur a cependant jugé souhaitable que les P.M.A. puissent intégrer les zones de libre échange pour être « tirées vers le haut » par les pays à revenus intermédiaires qui en constitueront le pôle de développement.

Le troisième volet relatif à la gestion de la coopération financière crée deux enveloppes distinctes pour rationaliser et simplifier les instruments : le développement à long terme regrouperait l'aide programmable, l'ajustement structurel, le *Stabex* et le *Sysmin*, l'aide d'urgence, tandis que la facilité d'investissement regrouperait les capitaux à risque et les bonifications d'intérêts. Dans le nouveau mécanisme de compensation du *Stabex* et du *Sysmin*, seules les fluctuations temporaires des recettes d'exportation seraient prises en compte et les ressources ainsi libérées seraient réaffectées au soutien de l'ajustement et des réformes. La facilité d'investissement gérée par la Banque européenne d'investissement aurait pour objectif de promouvoir le développement du secteur privé dans le cadre de stratégies définies avec les autorités de chaque pays en concertation avec les acteurs concernés.

Le projet propose également de remplacer l'automatisme des aides, déjà réduite lors de la révision à mi-parcours de Lomé IV, par un système de programmation glissante associé à un nouveau mécanisme d'allocation des ressources par pays, fondé sur une appréciation des besoins et des performances, dont les critères devront être définis préalablement par les deux parties.

La réussite de ce nouveau partenariat sera cruciale pour les A.C.P. Mais il reste affecté par les incertitudes qui pèsent sur la capacité de ceux-ci à assumer une transformation politique, économique et sociale aussi radicale dans un délai aussi court. Les pays A.C.P. ne semblent pas prêts à vivre brutalement l'aventure du libre échange. L'Union

européenne et les pays A.C.P. devraient donc mener une action conjointe à l'O.M.C. pour faire reconnaître la nécessité d'un traitement spécifique en faveur des pays en développement.

Par ailleurs, l'Union européenne dispose d'une expertise incontestable pour intervenir au niveau régional. La bonne gestion des affaires publiques ne devrait pas se limiter à l'application de règles éthiques, mais s'étendre à l'exigence de professionnalisme des équipes dirigeantes. La structuration des Etats et des administrations devrait donc constituer une priorité de l'aide publique. Les deux partenaires doivent s'efforcer de dépenser mieux et de modifier leurs méthodes de gestion. L'Union devrait ainsi remplacer la gestion centralisée par une déconcentration de la définition des projets au niveau des pays A.C.P. et des régions, et instaurer une coordination opérationnelle sur place entre l'Union européenne, les Etats membres et les opérateurs publics et privés, un Etat membre accomplissant éventuellement les fonctions de chef de file. L'Union devrait passer des accords politiques clairs avec les gouvernements A.C.P., engageant toute la chaîne d'application des projets. Elle devrait enfin organiser des réseaux de compétence professionnelle entre l'Europe et les pays A.C.P. et favoriser l'investissement des migrants dans leurs pays d'origine.

En conclusion, le renouvellement de la Convention pose des problèmes qui ne tiennent pas tant aux ressources ni aux objectifs, même s'il y a débat sur les options commerciales, qu'aux dysfonctionnements de la coopération. Plutôt que de créer une nouvelle agence de développement pour régler cette difficulté, mieux vaudrait déconcentrer les projets et veiller aux exigences de compétence. La Commission semble prête à entendre ce discours, le Parlement européen pourrait également y être favorable, mais il est toujours à craindre que les négociations s'en tiennent à des généralités.

L'exposé du Rapporteur a donné lieu à un large débat.

M. François Guillaume, après avoir noté la richesse des informations du rapport, en a tiré des conclusions pessimistes, surtout pour les pays africains. Ayant évoqué les raisons pour lesquelles la Convention de Lomé n'avait pu atteindre ses objectifs, il a souligné que la mondialisation avait eu des effets très négatifs, du fait des fluctuations des cours des matières premières et de l'insuffisante qualité des produits manufacturés fabriqués par les pays A.C.P. Les pays africains ont été incités, de manière hâtive, à privatiser les entreprises et à supprimer des instruments, tels que les caisses de stabilisation, qui jouaient un rôle positif. Compte tenu des grandes difficultés auxquelles sont confrontés les pays A.C.P., il semble donc nécessaire que leur soit accordé, dans le cadre

des futures négociations au sein de l'O.M.C., le bénéfice de certaines exceptions, de façon qu'ils puissent constituer de grandes zones commerciales protégées. Dans cette perspective, il conviendrait de trouver le moyen de mettre fin aux distorsions monétaires qui, exception faite des pays de la zone franc, présentent des inconvénients majeurs.

Il a interrogé le Rapporteur sur l'avenir des différents protocoles relatifs aux produits, dont certains, en particulier le protocole « banane », sont dans l'impasse, tandis que d'autres, comme celui relatif au sucre, fonctionnent de façon satisfaisante. Il lui a demandé de faire le point sur le mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation dans le cadre du *Stabex*, dont il a rappelé que l'objet n'était pas seulement d'abonder les fonds des caisses de stabilisation mais aussi de financer des projets dans les pays concernés.

Hostile à la conditionnalité politique de l'aide, il s'est en revanche déclaré partisan de la mise en œuvre de relations contractuelles, dans le cadre desquelles l'aide serait subordonnée à la réalisation de projets définis en concertation avec les institutions compétentes. Il a enfin insisté sur l'impératif que représente, pour des raisons économiques, stratégiques et géopolitiques, l'aide de l'Union européenne à l'Afrique.

M. Jacques Myard a estimé que l'aide multilatérale ne devait pas systématiquement prévaloir sur l'aide bilatérale, la coopération étant un élément de la politique étrangère. Il lui paraît donc opportun de veiller à la coordination des initiatives entre les Etats membres.

Pour lui, le problème fondamental de l'Afrique est celui de la croissance démographique, qui annihile tout effort de développement : la population du continent africain est passée en cinquante ans de 250 millions d'habitants à près d'un milliard et continue à s'accroître au rythme de 3 à 4 % par an. La maîtrise de la croissance démographique constitue donc le premier objectif à prendre en considération. A défaut, les sommes, mêmes très importantes, versées au titre de l'aide ne pourraient guère que colmater quelques brèches. En outre, comme le montre le conflit du Rwanda, la pression démographique croissante crée des risques considérables de guerre pour l'ensemble du continent.

M. Maurice Ligot ayant estimé que les conflits n'étaient pas liés uniquement à la croissance démographique mais aussi à des oppositions de caractère ethnique, a jugé intéressante l'idée d'un dispositif d'intervention en cas d'hostilité latente. Il s'est toutefois interrogé sur les suites qui seraient données à la détection d'une situation conflictuelle. Abordant la question du professionnalisme, il a noté que nombre de secteurs d'activité, notamment celui de la santé, reposent sur la

coopération française, les pays africains ne disposant pas des compétences professionnelles adaptées à leurs besoins. Les étudiants formés à l'étranger, notamment en France, sont peu nombreux à revenir exercer leurs compétences dans leur pays d'origine, de sorte que la plupart des Etats africains seraient dans l'incapacité de fonctionner s'ils ne pouvaient bénéficier de coopérants. En dépit de cette situation, les pays africains sont soucieux de réaffirmer leur volonté d'indépendance et veulent pouvoir compter sur la formation de leur propre population. La France doit continuer à se faire l'interprète des besoins de l'Afrique auprès de ses partenaires européens.

Mme Béatrice Marre, ayant salué la qualité du travail du Rapporteur, a souhaité que les coopérations qui lient l'Union européenne et ses Etats membres aux pays A.C.P. soient intégrées dans les négociations multilatérales de l'O.M.C. et que soit préservé le traitement particulier des A.C.P. et des autres pays connaissant de très importants retards de développement. Evoquant le problème démographique, qui touche nombre de pays africains, elle a jugé difficile d'imposer, de l'extérieur, une politique adaptée, qui ne peut venir que d'eux-mêmes. Dès lors que ce problème est en partie lié à l'absence de structures étatiques solides, il conviendrait d'aider les pays qui y sont confrontés à se doter de telles structures.

Mme Michèle Rivasi a rappelé que la France s'est attachée à promouvoir l'Etat de droit dans le cadre de la coopération bilatérale. Il serait en revanche inadéquat d'imposer une politique de maîtrise démographique, d'autant plus que certains pays tels que le Congo ou le Gabon ne sont pas confrontés à une vive augmentation de leur population. Elle a exprimé des réserves à l'égard de la logique de privatisation que développe la Banque mondiale ou le F.M.I. à l'égard des pays africains, la jugeant contraire au libéralisme social que l'on tente d'y développer. Elle a exprimé son accord avec la proposition du Rapporteur consistant à confier à un Etat membre de l'Union européenne le soin de coordonner un projet ou un programme d'aide au développement. Insistant sur l'importance que revêt l'accueil des étudiants de pays en développement en France, notamment au regard de la francophonie, elle a regretté les difficultés que rencontrent ces étudiants pour obtenir des visas, ce qui les incite à aller étudier dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis.

M. Jean-Marie Bockel a souligné que la coopération avec les pays en développement devrait être préservée dans ce qu'elle a réussi. Evoquant les initiatives des collectivités locales en faveur de l'aide au développement, il a estimé que celles-ci, au prix de quelques erreurs ou tâtonnements, participent aujourd'hui d'un état d'esprit consistant à redonner du souffle à une grande relation Nord-Sud.

Observant que le débat avait surtout porté sur la coopération avec l'Afrique, le **Président Alain Barrau** s'est interrogé sur l'articulation entre la coopération bilatérale mise en œuvre par la France et celle relevant de l'Union européenne. S'agissant de cette dernière, il a souhaité savoir si elle était sous-tendue par une logique de « retours » et au profit de quels Etats membres. Il s'est ensuite interrogé sur les implications du consensus autour de la nécessité d'asseoir l'aide au développement sur des structures étatiques solides : cela suppose-t-il de transposer les structures étatiques des pays occidentaux ? Quelle sécurité régionale peut-on envisager et quel y serait le rôle de l'O.N.U. ? Enfin, il s'est interrogé sur la possibilité pour les Etats A.C.P. d'être les alliés de l'Europe dans les négociations multilatérales de l'O.M.C.

En réponse aux intervenants, **Le Rapporteur** a tout d'abord tenu à préciser que les négociations ouvertes depuis septembre 1998 pour poursuivre la relation entre l'Union européenne et les Etats A.C.P. se déroulent dans un contexte marqué par l'érosion des préférences commerciales, certains se fondant sur leurs résultats décevants pour demander la suppression de toute protection. Il y a lieu au contraire de combattre cette position dans les négociations multilatérales de l'O.M.C. et de changer les méthodes du partenariat, en particulier pour supprimer l'automatisme des garanties et des dépenses.

Il a indiqué que lors de la conférence ministérielle de Dakar en février dernier, le Royaume-Uni s'était quelque peu dissocié du mandat défini par l'Union européenne sur le futur régime commercial, pour soutenir l'option S.P.G. (schéma des préférences généralisées) plutôt que celle de la création progressive de zones de libre-échange, qui a la faveur de la plupart des Etats membres dont la France. L'option S.P.G., rejetée par les pays A.C.P., n'offre en effet aucune perspective à long terme du fait de l'érosion des préférences commerciales résultant de la libéralisation progressive des échanges. Il a souligné par ailleurs que la France contribuait pour 24,3 % aux dépenses du F.E.D., et que ce pourcentage serait moins élevé si celles-ci étaient intégrées au budget communautaire.

Les problèmes démographiques, certes réels, peuvent être abordés par le biais des politiques de santé et des actions de lutte contre la mortalité infantile. L'Europe pourrait développer des programmes beaucoup plus efficaces en s'appuyant notamment sur la coopération française et en s'inspirant de certaines opérations de coopération décentralisée, comme celle menée par le C.H.U. de Poitiers avec un hôpital tchadien. Face à la croissance démographique, il faudrait que les économies des pays africains aient un taux de croissance de 5 % par an pour tenir les équilibres, et non de 3 % comme actuellement.

C'est surtout à l'Europe, plus qu'à l'Afrique, de faire preuve de professionnalisme dans la coopération, et d'améliorer ses méthodes. Le thème de l'ingérence doit être dépassé; il s'agit en effet de définir les règles de bonne gestion des aides, de structurer le bloc Union européenne-Etats A.C.P. et de rapprocher les positions des Etats membres de l'Union.

La coopération française, qui devrait disposer des moyens budgétaires de son ambition, doit rester un pivot dans les Etats A.C.P. Plutôt que de laisser l'Europe, la France et d'autres Etats membres mener des politiques parallèles, il serait préférable de mettre en place une déconcentration des fonds européens, sous l'autorité de pays-chefs de file et selon des procédures qui pourraient s'inspirer de celles mises en œuvre pour la gestion des fonds structurels.

Il a insisté sur l'importance des infrastructures interrégionales, notamment celles des transports ferroviaires, ainsi que sur la décentralisation de la coopération, les financements européens devant favoriser la mise en place des partenariats avec des villes. Il a indiqué qu'une évaluation de la coopération décentralisée était en cours et qu'il faudrait améliorer la coordination des actions menées dans ce cadre, afin d'éviter les doublons, ce que souhaitent du reste les collectivités locales. Il a souhaité qu'un souffle nouveau soit redonné aux relations Nord-Sud, notamment par la mise en place d'un grand programme européen de jeunes volontaires qui seraient envoyés en Afrique, ainsi qu'une meilleure articulation des politiques française et européenne de coopération, permettant de clarifier le rôle de chacun. La France devrait ainsi faire des propositions pour désigner des chefs de file et tenir compte des critiques émanant des acteurs de terrain qui jugent la coopération trop cloisonnée et trop administrative et souhaitent disposer d'une aide pour monter un dossier éligible aux aides communautaires. Il serait à ce titre souhaitable que le ministère de la coopération spécialise l'un de ses bureaux dans le conseil en élaboration de dossiers.

Si le renforcement des structures étatiques résultera d'actions menées sur plusieurs dizaines d'années, quelques principes peuvent d'ores et déjà être fixés, comme l'intangibilité des frontières, l'intérêt des approches sous-régionales ou la nécessité pour l'Europe de mener une politique cohérente avec celle de l'O.N.U. et de l'O.U.A.

Dans l'examen des conclusions du Rapporteur, **M. François Guillaume**, insistant sur la nécessité de faire bénéficier les pays A.C.P. d'un cadre commercial protecteur de nature à favoriser leur développement, a suggéré à la Délégation, qui l'a suivi, d'introduire un paragraphe invitant l'Union européenne à obtenir une exception commerciale pour ces pays lors des prochaines négociations dans le cadre

de l'O.M.C. A l'initiative de **M. Jacques Myard**, soucieux d'affirmer l'importance d'une organisation étatique stable dans le processus de développement des pays A.C.P., la Délégation a ajouté, dans le point relatif à la gestion des affaires publiques, une référence à une bonne organisation des pouvoirs publics.

Après les interventions de **MM. François Guillaume**, du **Rapporteur** et du **Président Alain Barrau**, la Délégation a décidé, sur la suggestion de **Mme Michèle Rivasi**, d'introduire un paragraphe insistant sur la nécessité d'encourager les jeunes des pays A.C.P. à venir étudier dans l'Union européenne et de les inciter à exercer leur profession dans leur pays d'origine. Elle a enfin complété les conclusions à la demande de **M. Jacques Myard**, par une disposition proposant de mettre en place des plans d'épargne-investissement facilitant le retour des migrants installés en Europe.

La Délégation a ensuite adopté l'ensemble des conclusions dont on trouvera le texte ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, notamment son article 179, paragraphe 3,

Vu la quatrième convention signée à Lomé le 15 décembre 1989 par les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ci-après dénommés Etats A.C.P., et l'Union européenne, conclue pour une durée de dix ans à compter du 1^{er} mars 1990 et révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995,

Vu le Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays A.C.P à l'aube du vingt-et-unième siècle, présenté par la Commission européenne le 20 novembre 1996 [COM(96) 570 final],

Vu les positions définies par les deux parties pour la négociation, ouverte le 30 septembre 1998, d'un nouvel accord de partenariat,

Vu la résolution (n° 268) adoptée le 17 mars 1999 par l'Assemblée nationale sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000–2006 [COM(1998) 164 final n° E 1049] et sur le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire [SEC(1998) 698 final n° E 1128], notamment son point 14,

Considérant que l'impuissance de la Convention de Lomé, modèle le plus approfondi de partenariat entre des pays développés et des pays en développement, à empêcher la marginalisation des pays A.C.P. lors du mouvement de mondialisation de la dernière décennie a failli menacer la pérennité d'un partenariat de près de quarante ans ;

Considérant que, sous l'impulsion de la Commission et du Parlement européen, l'Union européenne a pris conscience de

l'importance des enjeux et a proposé un projet ambitieux en vue d'instaurer un partenariat plus équilibré, plus exigeant et plus dynamique ;

Considérant que ce projet de réforme assigne trois objectifs au partenariat – lutte contre la pauvreté, développement durable, insertion dans l'économie mondiale – et propose de les atteindre en suivant cinq orientations : un approfondissement du dialogue politique, mettant l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques et la prévention des conflits ; une différenciation du régime commercial, fondée principalement sur la conclusion à terme d'accords régionaux de libre-échange ; une amélioration de la gestion de l'aide publique au développement ; une ouverture du partenariat à de nouveaux acteurs non gouvernementaux ; un renforcement de l'appui à l'intégration régionale ;

Considérant que ce projet, dont les principes et les objectifs sont clairs, mais les méthodes et les moyens pour les mettre en œuvre sont encore vagues, soulèvent trois incertitudes majeures, d'abord sur la volonté et la capacité politiques de certains pays A.C.P. de maîtriser leurs conflits et de transformer l'Etat de manière à assurer la pleine participation de la société civile à la gestion des affaires publiques, ensuite sur la capacité économique des pays A.C.P. d'affronter le choc de la concurrence internationale tout en surmontant les défis de la pauvreté dans un délai relativement court, enfin sur la volonté des Etats membres de l'Union européenne d'assumer un effort de solidarité à la mesure des bouleversements qu'ils proposent aux pays A.C.P. ;

1. Approuve l'orientation générale de la rénovation du partenariat proposée par l'Union européenne, mais estime que son succès dépendra d'un renouvellement des méthodes, d'un renforcement des moyens, d'une bonne adaptation de sa mise en œuvre aux réalités diverses des pays A.C.P. et du maintien d'un cadre protecteur ;

2. Propose, en ce qui concerne la démocratie, les droits de l'homme, l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques, de distinguer les règles fondamentales universelles ne souffrant aucune discussion et leur adaptation à la réalité des mœurs et des mentalités de chaque pays, qui doit être admise à condition de ne pas remettre en cause les principes eux-mêmes ;

3. Considère que la bonne gestion des affaires publiques ne doit pas se réduire à une obligation d'intégrité morale, mais s'étendre à l'exigence de professionnalisme, reposant non seulement sur la compétence technique mais aussi sur la capacité des décideurs à définir une politique et à faire appliquer les engagements pris, garantie par une bonne organisation des pouvoirs publics;

4. Souhaite que la procédure de la clause de non-exécution soit améliorée par l'enclenchement plus précoce du mécanisme de consultation et par l'établissement d'un dialogue préventif impliquant notamment des fonctionnaires et des acteurs de la société civile, en marge de la conférence ministérielle et selon des modalités plus souples ;

5. Considère que la future convention devrait intégrer un certain nombre de principes et d'objectifs en matière de prévention des conflits et de sécurité, concernant en particulier : la lutte contre le trafic illicite des armes conventionnelles ; l'aide au déminage, à l'élaboration d'une cartographie de la localisation des mines et à la formation des enfants aux risques encourus ; la sanction en cas de croissance des budgets militaires suggérant une posture agressive vis-à-vis des voisins ; la création d'observatoires régionaux des tensions et discriminations ethniques, linguistiques ou religieuses et d'un système permanent régionalisé de médiation ; la création d'une force interafricaine d'interposition à état-major permanent et pouvant agir à la demande de l'Organisation de l'Unité africaine en accord avec la charte des Nations Unies ; l'inclusion de formations spéciales à des codes de bonne conduite pour toute personne habilitée à porter une arme ;

6. Demande que le processus de différenciation du régime commercial soit conduit de manière à ne pas créer de tensions entre pays A.C.P., et s'interroge à cet égard sur :

– la synchronisation des efforts pour la constitution de sous-ensembles régionaux ;

– l'hétérogénéité des règles de flexibilité que l'Union européenne serait prête à consentir aux différentes zones de libre-échange ;

– l'articulation entre les trois régimes commerciaux

susceptibles de coexister dans une même région après 2005 ;

– l'articulation entre les accords régionaux de libre-échange et les dispositifs d'allocation de l'aide, notamment les programmes indicatifs régionaux ;

– la situation des pays et territoires d'outre-mer et des régions ultra-périphériques de l'Union européenne dont font partie les départements d'outre-mer, par rapport à ces accords ;

– la compatibilité des protocoles-produits avec la création de zones de libre-échange ;

7. Demande que la Commission étaye les propositions de l'Union européenne par une étude sur les conséquences économiques pour les pays A.C.P. d'un choix en faveur de la libéralisation réciproque des échanges avec l'Union ;

8. Demande que l'Union européenne définisse avec la plus grande souplesse les trois adaptations qu'elle propose pour la création de zones de libre-échange, tant en ce qui concerne la durée de la période de transition et la prise en compte de la sensibilité de certains produits pour protéger les industries naissantes des pays A.C.P. que l'asymétrie dans le démantèlement tarifaire ;

9. Demande que l'Union européenne défende, lors des prochaines négociations de l'Organisation mondiale du commerce, une exception commerciale pour l'Afrique, qui permettrait aux marchés communs existants ou à constituer de maintenir ou de créer un tarif extérieur commun, tout en revendiquant la possibilité d'exporter à droit zéro vers les pays industrialisés ;

10. Invite l'Union européenne et les pays A.C.P. à agir de concert pour faire reconnaître par l'Organisation mondiale du commerce la nécessité d'un traitement spécifique en faveur des pays en développement, au moins dans une période de transition suffisamment longue pour leur permettre d'atteindre l'objectif d'insertion dans l'économie mondiale sans sacrifier ceux de développement durable et de lutte contre la pauvreté ;

11. Demande que toute précaution soit prise pour que le rééquilibrage entre les aides programmables et la garantie

automatique de compensation des recettes d'exportation, par le plafonnement de celle-ci, ne crée pas un déséquilibre économique et social dans les pays A.C.P. qui ont réussi à exporter dans le cadre des dispositions actuelles ;

12. Considère que la nomination de la nouvelle Commission devrait être l'occasion de simplifier les structures politiques et administratives chargées de la coopération, de donner la primauté aux préoccupations politiques sur les considérations de procédure et d'organisation dans l'élaboration des grandes orientations, de remplacer la gestion centralisée de l'aide par une gestion déconcentrée au niveau des délégations de la Commission et de substituer à un contrôle sur les moyens un contrôle sur les résultats, fondé sur la définition et l'évaluation d'objectifs mesurables ;

13. Souligne la nécessité de veiller à ce que la coexistence du Haut représentant pour la P.E.S.C. et d'un ou plusieurs Commissaires chargés de la coopération ne dilue pas l'originalité de la politique communautaire de développement dans des considérations de politique extérieure et de sécurité, ni n'aggrave les difficultés de coordination des différentes politiques de l'Union ;

14. Propose de déconcentrer la définition des projets au niveau des pays A.C.P. et des régions et d'instaurer une coordination opérationnelle sur place entre les représentants de l'Union européenne, des Etats membres et des opérateurs publics et privés, par la création de conférences européennes des acteurs du partenariat ;

15. Propose que la conférence européenne des acteurs du partenariat, constituée au niveau régional ou national, soit composée du chef de la délégation de la Commission qui en assurerait la présidence et des représentants des Etats membres, ainsi que de membres permanents ou associés en tant que de besoin, comprenant la Banque européenne d'investissement, les agences nationales de coopération des Etats membres, les opérateurs publics ou privés gérant de grands réseaux d'infrastructure, les collectivités locales participant à des jumelages ou à des projets, les organisations non gouvernementales également impliquées. La coordination s'exercerait dans les conditions suivantes :

– conformément aux orientations fixées par les autorités politiques communautaires et celles des Etats membres, le chef de délégation et les représentants des Etats membres définissent une doctrine commune pour la mise en cohérence des projets ;

– ils identifient les domaines où l'aide au développement de chaque membre - Union européenne et Etats membres – apporte respectivement la plus grande valeur ajoutée par rapport aux autres ;

– la répartition des domaines, des secteurs, des programmes et des projets entre l'Union européenne et chaque Etat membre peut comporter l'organisation d'opérations menées en commun, entre l'Union européenne et les Etats membres ou entre Etat membres seuls. L'Union européenne est chef de file sur les opérations communes U.E.-Etats membres, mais un Etat membre peut être désigné chef de file par consensus pour tout ou partie d'un programme ou d'un projet. Les opérations communes associant plusieurs Etats membres peuvent également comporter la désignation par consensus d'un Etat membre chef de file ;

– les membres permanents identifient lors de l'élaboration des programmes et projets les opérateurs appropriés pour les associer, dans un cadre contractuel, à la négociation avec le partenaire A.C.P. dès son commencement ;

– les opérateurs associés à la négociation s'engagent à favoriser la constitution de réseaux de P.M.E. locales sous-traitantes lors de la réalisation du marché, dont ils seraient d'abord les tuteurs puis les partenaires ;

– tous les projets communautaires élaborés et négociés selon cette procédure sont soumis pour décision finale aux services centraux des autorités communautaires ;

16. Souligne la nécessité de passer des accords politiques clairs entre l'Union européenne et les gouvernements des pays A.C.P., engageant toute la chaîne d'application, et de ne pas entreprendre une opération ou de l'interrompre lorsque cette garantie des autorités politiques fait défaut ;

17. Souligne les risques d'éviction d'un système bancaire local embryonnaire par la facilité d'investissement et d'incapacité de ce dispositif à financer des micro-entreprises, et propose la création d'une ligne de crédit communautaire sur l'auto-développement, fournissant une garantie aux petites banques et aux initiatives locales et finançant la publicité pour les produits locaux de l'économie populaire ;

18. Propose que l'Union européenne favorise la constitution de grands réseaux d'échanges de compétence professionnelle entre l'Europe et les pays A.C.P., d'une part avec les acteurs du partenariat – agences de développement, collectivités locales, opérateurs publics et privés – en faveur des personnes ayant bénéficié d'un fort investissement intellectuel dans le cadre des interventions communautaires, d'autre part grâce à la mise en œuvre d'un programme européen de volontaires du progrès pour le développement, organisant l'intervention pour une durée limitée de jeunes européens exerçant des activités utiles au développement et s'appuyant sur l'appartenance à une école, une entreprise ou un réseau ;

19. Souhaite que l'Union européenne encourage les étudiants des pays ACP à venir se former sur son territoire, tout en garantissant leur retour dans leur pays d'origine une fois leurs études accomplies ;

20. Souligne la nécessité de favoriser l'investissement, dans leur pays d'origine, par les migrants installés en Europe, grâce à une mobilisation des réseaux bancaires des deux parties, et de mettre en place des plans d'épargne–investissement pour leur retour ;

21. Invite les quinze Etats membres à assumer un effort de solidarité à la hauteur des enjeux du nouveau partenariat que l'Union européenne propose aux pays A.C.P.

ANNEXES

Annexe 1 :
Pays participants, de Yaoundé 1 à Lomé IVbis

Liste initiale de Yaoundé I 1963	Adhésions lors de Yaoundé II 1969	Adhésions lors de Lomé I 1975	Adhésions lors de Lomé II 1980	Adhésions lors de Lomé III 1985	Adhésions lors de Lomé IV 1990	Adhésions lors de Lomé IVbis
Bénin Burundi Cameroun Côte d'Ivoire Gabon Guinée ⁽¹⁾ Haute-Volta Madagascar Mali Mauritanie Niger République Centrafricaine Rwanda Sénégal Somalie Tchad Togo	Congo Maurice Zaire ⁽²⁾	Bahamas Barbade Botswana Fidji Gambie Ghana Grenade Guyana Jamaïque Kenya Lesotho Malawi Nigeria Ouganda Samoa occidentales Sierra Leone Swaziland Tanzanie Tonga Trinité-et-Tobago Zambie <i>(membres du Commonwealth)</i> Ethiopie Guinée-Bissau Guinée-Equatoriale Liberia Soudan <i>(non membres du Commonwealth)</i>	Cap-Vert Comores Djibouti Dominique Kiribati Papouasie-N ^{elle} -Guinée Sainte-Lucie Salomon São Tomé et Príncipe Seychelles Surinam Tuvalu Zimbabwe	Angola Antigua et Barbuda Belize Mozambique Saint-Kitts et Nevis-Anguilla Saint-Vincent et les Grenadines Vanuatu	Erythrée Haïti Namibie République Dominicaine	Afrique du Sud
17 pays associés africains et malgaches	20 pays associés africains et malgaches	46 pays A.C.P.	59 pays A.C.P.	66 pays A.C.P.	70 pays A.C.P.	71 pays A.C.P.

⁽¹⁾ et ⁽²⁾ : devenus respectivement le Burkina Faso et la République démocratique du Congo.

Pour mémoire, composition de la CEE, puis de l'Union européenne :

1957 : Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Luxembourg ;

1973 : adhésions du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni ;

1980 : adhésion de la Grèce ;

1986 : adhésions de l'Espagne et du Portugal ;

1995 : adhésions de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède.

Annexe 2 :
Données principales sur les soixante et onze Etats A.C.P.
et les quinze Etats membres de l'Union européenne

Le classement selon l'Indice de Développement Humain (I.D.H.) est emprunté au Rapport 1998 sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.). Le chiffre indiqué pour chaque pays comporte les trois éléments suivants :

- *le P.I.B par habitant, calculé en tenant compte du pouvoir d'achat, qui reflète la situation économique du pays ;*
- *l'espérance de vie à la naissance, en tant qu'indicateur de l'état sanitaire général de la population ;*
- *le niveau d'éducation établi sur la base du degré d'alphabétisation des adultes et du nombre d'enfants scolarisés.*

1 - Afrique (47 Etats A.C.P.)

Pays	Population (en millions, estimations)	Superficie (1000 km²)	Indice de développement humain (IDH)	Classement par IDH	PIB réel par habitant (PPA) 1995 (dollars US)	Capitale
Angola	10,8	1 247	0,344	156	1 839	Luanda
Bénin	5,4	113	0,378	145	1 800	Cotonou
Botswana	1,5	582	0,678	97	5 611	Gaborone
Burkina Faso	10,5	274	0,219	172	784	Ouagadougou
Burundi	6,1	28	0,241	170	637	Bujumbura
Cameroun	13,2	475	0,481	132	2 355	Yaoundé
Cap-Vert	0,4	4	0,591	117	2 612	Praia
Comores	0,6	2	0,411	141	1 317	Moroni
Congo	2,6	342	0,519	128	2 554	Brazzaville
Côte-d'Ivoire	13,7	322	0,368	148	1 731	Abidjan
Djibouti	0,6	23	0,324	162	1 300	Djibouti
Erythrée	3,2	125	0,275	168	983	Asmara
Ethiopie	56,4	1 222	0,252	169	455	Addis-Abeba
Gabon	1,1	268	0,568	120	3 766	Libreville
Gambie	1,1	11	0,291	165	948	Banjul
Ghana	17,3	239	0,473	133	2 032	Accra
Guinée	7,3	246	0,277	167	1 139	Conakry
Guinée-Bissau	1,1	36	0,295	164	811	Bissau
Guinée-Equatoriale	0,3	28	0,465	135	1 712	Malabo
Kenya	27,1	580	0,463	137	1 438	Nairobi
Lesotho	2,0	30	0,469	134	1 290	Maseru
Liberia	2,64*	98	0,325*	159*		Monrovia
Madagascar	14,9	587	0,348	153	673	Antananarivo
Malawi	9,7	118	0,334	161	773	Lilongwe
Mali	10,8	1 240	0,236	171	565	Bamako
Maurice	1,1	2	0,833	61	13 294	Port-Louis
Mauritanie	2,3	1 026	0,361	149	1 622	Nouakchott
Mozambique	17,3	802	0,281	166	959	Maputo
Namibie	1,5	824	0,644	107	4 054	Windhoek
Niger	9,2	1 267	0,207	173	765	Niamey
Nigeria	111,7	924	0,391	142	1 270	Abuja

Ouganda	19,7	236	0,340	160	1 483	Kampala
République Centrafricaine	3,3	623	0,347	154	1 092	Bangui
Rwanda	7,79*	26	0,332*	156*		Kigali
São Tomé et Príncipe	0,1	1	0,563	121	1 744	São Tomé
Sénégal	8,3	197	0,342	158	1 815	Dakar
Seychelles	0,1	0,5	0,845	56	7 697	Victoria
Sierra Leone	4,2	72	0,185	174	625	Freetown
Somalie	8,05*	638	0,246*	166*		Mogadiscio
Soudan	26,7	2 506	0,343	157	1 110	Khartoum
Swaziland	0,9	17	0,597	115	2 954	Mbabane
Tanzanie	30,0	945	0,358	150	636	Dar es-Salaam
Tchad	6,3	1 284	0,318	163	1 172	N'Djamena
Togo	4,1	57	0,380	144	1 167	Lomé
Zaire	41,17*	2 345	0,384*	143*		Kinshasa
Zambie	8,1	753	0,378	146	986	Lusaka
Zimbabwe	11,2	391	0,507	130	2 135	Harare
TOTAL	545,19	23,177				
Afrique du Sud (candidate à l'accession « qualifiée » à Lomé)	41,5	1 221	0,717	89	4 334	Johannesburg

Source : Rapport du P.N.U.D., 1998.

*Source : Rapport du P.N.U.D., 1995 – P.I.B. par habitant non disponible.

II - Caraïbes (15 Etats A.C.P.)

Pays	Population (en millions, estimations)	Superficie (km ²)	Indice de développement humain (IDH)	Classement par IDH	PIB réel par habitant (PPA) 1995 (dollars US)	Capitale
Antigua et Barbuda	0,1	440	0,895	29	9 131	St John's
Bahamas	0,3	13 880	0,893	32	15 738	Nassau
Barbade	0,3	430	0,909	24	11 306	Bridgetown
Belize	0,2	22 960	0,807	63	5 623	Belmopan
Dominique	0,1	750	0,879	41	6 424	Roseau
Grenade	0,1	340	0,851	51	5 425	St George's
Guyana	0,8	214 970	0,670	100	3 205	Georgetown
Haïti	7,1	27 750	0,340	159	917	Port au Prince
Jamaïque	2,5	10 990	0,735	84	3 801	Kingston
République Dominicaine	7,8	48 730	0,720	88	3 923	Saint-Domingue
Saint-Christophe et Nevis	41*	360	0,854	50	10 150	Basseterre
Sainte-Lucie	0,1	620	0,839	58	6 530	Castries
Saint-Vincent et les Grenadines	0,1	390	0,845	55	5 969	Kingstown
Surinam	0,4	163 270	0,796	65	4 862	Paramaribo
Trinité-et-Tobago	1,3	5 130	0,880	40	9 437	Port of Spain
Total	20 860	511 010				

Source : Rapport du P.N.U.D., 1998.

*Source : Rapport du P.N.U.D., 1995 – Population en milliers.

III – Pacifique (8 Etats A.C.P.)

Pays	Population (en millions, estimation)	Superficie (km ²)	Indice de développement humain (IDH) ⁽¹⁾	Classement par IDH	PIB réel par habitant (PPA) 1995 ⁽¹⁾ (dollars US)	Capitale
Fidji	0,8	18 270	0,869	44	6 159	Suva
Kiribati	75*	730				Baikiri
Papouasie-Nouvelle-Guinée	4,3	462 840	0,507	129	2 500	Port Moresby
Samoa occidentales	0,2	2 840	0,694	94	2 948	Apia
Salomon	0,4	28 900	0,560	123	2 230	Honiara
Tonga	94*	750				Nukualofa
Tuvalu	9*	30				Funafuti
Vanuatu	0,2	12 190	0,559	124	2 507	Port-Vila
Total	5 532	526 550				

Source : Rapport du P.N.U.D., 1998.

*Source : Rapport du P.N.U.D., 1995 – Population en milliers.

⁽¹⁾ Le P.I.B. réel par habitant et l'I.D.H. pour Tonga, Tuvalu et Kiribati ne sont pas connus.

IV – Union européenne (15 Etats membres)

Pays	Population moyenne, 1997* (en milliers)	Superficie (1000 km ²)	Indice de développement humain (IDH)	Classement par IDH	PIB réel par habitant (PPA) 1995 (dollars US)	Capitale
Allemagne	82 061,2 ⁽²⁾	357	0,925	19	20 370	Berlin
Autriche	8 071,8	84	0,933	13	21 322	Vienne
Belgique	10 181,2	31	0,933	12	21 548	Bruxelles
Danemark	5 284,2	43	0,928	18	21 983	Copenhague
Espagne	39 323,3	505	0,935	11	14 789	Madrid
Finlande	5 139,8	338	0,942	6	18 547	Helsinki
France	58 607,1 ⁽¹⁾	552	0,946	2	21 176	Paris
Grèce	10 497,1	132	0,924	20	11 636	Athènes
Irlande	3 672,5 ⁽¹⁾	70	0,930	17	17 590	Dublin
Italie	57 496,4	301	0,922	21	20 174	Rome
Luxembourg	421,0	3	0,900	26	34 004	Luxembourg
Pays-Bas	15 608,6 ⁽¹⁾	41	0,941	7	19 976	Amsterdam
Portugal	9 945,7	92	0,892	33	12 674	Lisbonne
Royaume-Uni	58 994,0 ⁽²⁾	244	0,932	14	19 302	Londres
Suède	8 846,1	450	0,936	10	19 297	Stockholm
Total	374 150,0⁽²⁾	3 243				

Source : Rapport mondial sur le développement humain, 1998.

*Source : Statistiques démographiques ; données 1995-1998 – Eurostat ;

⁽¹⁾ : donnée provisoire ;

⁽²⁾ : estimation Eurostat.

Annexe 3 :
Appartenance à l'O.M.C. et classement dans la liste des pays les moins avancés des Etats A.C.P. actuellement Parties à la Convention de Lomé
(71 Etats)

Etats A.C.P.	Pays les moins avancés (liste de l'O.N.U.) 39 pays	Etats A.C.P. actuellement membres de l'O.M.C. 55 pays
Afrique du Sud*		●
Angola	●	●
Antigua-et-Barbuda		●
Bahamas		
Barbade		●
Belize		●
Bénin	●	●
Botswana		●
Burkina Faso	●	●
Burundi	●	●
Cameroun		●
Cap-Vert	●	
Comores	●	
Congo (Brazzaville)		●
République démocratique du Congo	●	●
Côte-d'Ivoire		●
Djibouti		●
Dominique		●
Erythrée	●	
Ethiopie	●	
Fidji		●
Gabon		●
Gambie	●	●
Ghana		●
Grenade		●
Guinée	●	●
Guinée-Bissau	●	●
Guinée-Equatoriale	●	
Guyana		●
Haïti	●	●
Iles Salomon	●	●
Jamaïque		●
Kenya		●
Kiribati	●	
Lesotho	●	●
Liberia	●	

* Les dispositions de la Convention de Lomé relatives au commerce ne s'appliquent pas à ce pays.

Madagascar	●	●
Malawi	●	●
Mali	●	●
Maurice		●
Mauritanie	●	●
Mozambique	●	●
Namibie		●
Niger	●	●
Nigeria		●
Ouganda	●	●
Papouasie-Nouvelle-Guinée		●
République Dominicaine		●
République Centrafricaine	●	●
Rwanda	●	●
Saint-Kitts et Nevis		●
Saint-Vincent et les Grenadines		●
Sainte-Lucie		●
Samoa	●	
São Tomé et Príncipe	●	
Sénégal		●
Seychelles		
Sierra Leone	●	●
Somalie	●	
Soudan	●	
Surinam		●
Swaziland		●
Tanzanie	●	●
Tchad	●	●
Togo	●	●
Tonga		
Trinité-et-Tobago		●
Tuvalu	●	
Vanuatu	●	
Zambie	●	●
Zimbabwe		●

Sources : Commission européenne et Direction des Relations économiques extérieures du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Liste des pays les moins avancés non-A.C.P. (9 pays) : Afghanistan ; Bangladesh ; Birmanie ; Cambodge ; Laos ; Maldives ; Népal ; Yémen.

Annexe 4 :
Fonds européen de développement et banque européenne d'investissement,
du Traité de Rome à Lomé IVbis

FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT ET B.E.I. : ETATS A.C.P. ET P.T.O.M.									
Dotations initiales en millions d'écus (prix courants)									
Fonds (Convention)	Entrée en vigueur	FED	FED-ACP	FED-PTOM	FED-PTOM/FED (%)	BEI	BEI-ACP	BEI-PTOM	FED +BEI
1 ^{er} FED (Traité de Rome, partie IV) 1959-1970	1.1.58	581,3		581,3	100,0				581,3
2 ^{ème} FED (Yaoundé I) 1964-1970	1.7.64	730,0	660,0	64,0	8,8	70,0	64,0	6,0	800,0
3 ^{ème} FED (Yaoundé II) 1970-1976	1.1.71	900,0	828,0	72,0	8,0	100,0	90,0	10,0	1000,0
4 ^{ème} FED (Lomé I) 1975-1980	1.4.76	3150,0	3000,0	150,0	4,8	400,0	390,0	10,0	3550,0
5 ^{ème} FED (Lomé II) 1980-1985	1.1.81	4636,0	4542,0	94,0	2,0	700,0	685,0	15,0	5336,0
6 ^{ème} FED (Lomé III) 1985-1990	1.5.86	7500,0	7400,0	100,0	1,3	1120,0	1100,0	20,0	8620,0
7 ^{ème} FED (Lomé IV/1) 1990-1995	1.9.91	10940,0	10800,0	140,0	1,27	1225,0	1200,0	25,0	12165,0
8 ^{ème} FED (Lomé IV/2) 1995-2000	1.6.98	13132,0	12967,0	165,0	1,25	1693,0	1658,0	35,0	14825,0
Total		41569,3	40203,0	1366,3		5308,0	5187,0	121,0	46877,3

Source : Commission européenne.

Annexe 5 :

**Décaissements de l'Aide publique au développement (A.P.D.) des membres du Comité d'aide au développement (C.A.D.)
de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) – Période 1991-1997**

(en millions de dollars US)

Pays	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	APD. 1997 en % du total CAD.	1982-86 Moyenne	1987-91 Moyenne	1996-97 Moyenne	1995	1996	1997
Allemagne	6 890	6 963	6 954	6 818	7 524	7 601	5 857	12,120	0,46	0,41	0,30	0,31	0,33	0,28
Australie	1 050	1 011	953	1 091	1 194	1 074	1 061	2,195	0,49	0,38	0,28	0,36	0,28	0,28
Autriche	543	531	544	655	767	557	527	1,090	0,29	0,25	0,25	0,33	0,24	0,26
Belgique	831	840	810	727	1 034	913	764	1,580	0,55	0,44	0,33	0,38	0,34	0,31
Canada	2 604	2 515	2 400	2 250	2 067	1 795	2 045	4,231	0,47	0,46	0,33	0,38	0,32	0,34
Danemark	1 200	1 392	1 340	1 446	1 623	1 772	1 637	3,387	0,81	0,92	1,01	0,96	1,04	0,97
Espagne	1 262	1 518	1 304	1 305	1 348	1 251	1 234	2,553	0,09	0,16	0,22	0,24	0,22	0,23
Etats-Unis	9 407	10 813	10 123	9 927	7 367	9 377	6 878	14,233	0,24	0,19	0,10	0,10	0,12	0,09
Finlande	930	644	355	290	388	408	379	0,784	0,37	0,65	0,34	0,32	0,34	0,33
France	7 386	8 162	7 915	8 466	8 443	7 451	6 307	13,051	0,58	0,60	0,47	0,55	0,48	0,45
Irlande	72	70	81	109	153	179	187	0,386	0,24	0,18	0,31	0,29	0,31	0,31
Italie	3 347	4 122	3 043	2 705	1 623	2 416	1 266	2,619	0,28	0,35	0,16	0,15	0,20	0,11
Japon	10 945	11 119	11 259	13 239	14 489	9 439	9 358	19,365	0,30	0,31	0,21	0,28	0,20	0,22
Luxembourg	42	38	50	59	65	82	95	0,196	0,14	0,23	0,49	0,36	0,44	0,55
Norvège	1 178	1 226	1 014	1 137	1 244	1 311	1 306	2,702	1,07	1,12	0,85	0,87	0,85	0,86
Nouvelle-Zélande	100	97	98	110	123	122	154	0,318	0,27	0,24	0,24	0,23	0,21	0,26
Pays-Bas	2 517	2 742	2 525	2 517	3 226	3 246	2 947	6,098	0,99	0,93	0,81	0,81	0,81	0,81
Portugal	213	302	235	303	258	218	250	0,517	0,05	0,23	0,23	0,25	0,21	0,25
Royaume-Uni	3 184	3 153	2 920	3 197	3 202	3 199	3 433	7,104	0,34	0,30	0,27	0,29	0,27	0,26
Suède	2 116	2 453	1 769	1 819	1 704	1 999	1 731	3,582	0,87	0,90	0,81	0,77	0,84	0,79
Suisse	863	1 139	793	982	1 084	1 026	911	1,885	0,29	0,32	0,34	0,34	0,34	0,34
Total C.A.D	56 680	60 850	56 485	59 152	58 926	55 438	48 324	100	0,34	0,33	0,24	0,27	0,25	0,22
Membres U.E. ⁽¹⁾	30 533	32 930	29 845	30 416	31 358	31 293	26 612	55,07	0,45	0,45	0,35	0,38	0,37	0,33
dont C.E. ⁽²⁾	3 818	4 461	3 948	4 825	5 501	5 455								

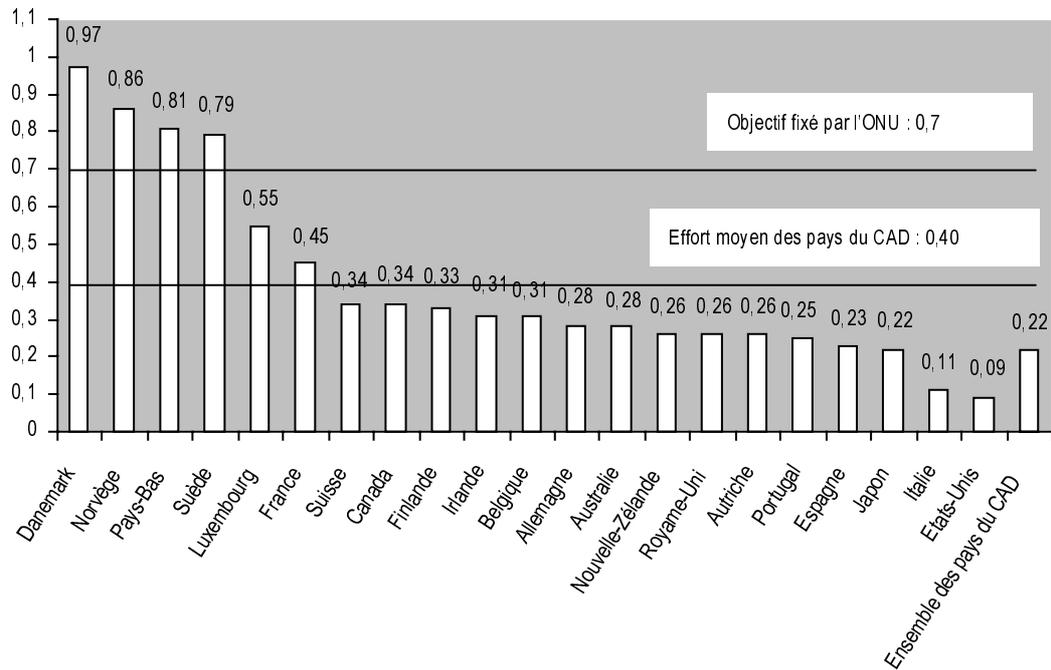
⁽¹⁾ Total des membres de l'Union européenne, sauf la Grèce qui n'est pas encore membre du Comité d'aide au développement (C.A.D.).

⁽²⁾ Canalisation de la partie de l'A.P.D. totale des Etats membres au travers de la Communauté européenne (F.E.D. et budget communautaire).

Sources : Commission européenne et rapport 1998 du C.A.D sur la coopération pour le développement (statistiques 1996-1997).

Annexe 6 :
Aide publique au développement nette en 1997, en pourcentage du P.N.B.
des pays développés

En % du PNB



Source : Rapport 1998 du C.A.D. sur la coopération pour le développement.

Annexe 7 :
Evolution du commerce entre l'Union européenne et les pays en voie de développement
(1976–1997)

IMPORTATIONS DE L'UNION EUROPEENNE EN MILLIONS D'ECUS

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
A.C.P.	10,6	12,8	12,2	15,1	19,5	17,2	18,8	20,1	25,5	27,0	19,9	16,5	17,5	19,6	21,9	19,3	18,0	14,9	18,6	19,9	22,2	22,7
ASIE	8,7	9,9	10,2	13,0	16,0	17,1	18,6	20,5	24,8	25,9	27,4	33,1	40,6	47,7	50,7	62,5	66,9	74,0	83,9	96,5	106,8	127,9
AMERIQUE LATINE	8,1	9,7	9,3	11,3	13,6	16,6	18,2	20,4	23,9	25,7	20,5	19,5	23,1	26,1	25,3	25,8	24,3	21,9	26,7	30,4	30,3	34,3
MEDITERRANEE	9,6	9,6	9,0	12,2	16,4	21,6	25,8	25,6	29,1	32,3	20,3	20,9	20,6	25,8	29,8	31,2	30,3	29,1	30,7	31,4	35,7	41,5
TOUS P.V.D.	70,7	75,1	70,9	88,0	114,3	129,1	126,8	121,7	135,1	138,9	109,1	106,8	121,5	143,1	148,7	155,0	150,1	149,5	165,6	179,7	195,3	221,3
EXTRA U.E.	157,7	173,2	176,3	217,7	269,9	303,8	321,5	328,5	382,1	399,7	336,8	340,5	387,8	447,4	461,6	494,1	487,1	493,2	543,1	545,3	681,5	666,2
MONDE	308,6	341,3	362,0	439,6	518,9	581,2	630,6	684,7	765,9	828,2	799,4	829,8	930,5	1074,6	1127,5	1199,9	1207,5	1126,0	1258,2	1499,7	1585,1	1787,3

EXPORTATIONS DE L'UNION EUROPEENNE EN MILLIONS D'ECUS

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
A.C.P.	10,0	13,0	13,2	12,3	16,4	19,7	19,3	18,6	17,2	18,3	16,5	14,1	16,6	16,7	18,3	16,0	17,4	16,5	14,9	17,6	18,6	20,3
ASIE	7,5	8,6	10,6	12,4	13,1	16,9	18,6	21,5	24,9	29,7	26,9	29,9	33,6	40,8	41,0	43,8	47,1	60,0	70,7	67,4	94,1	103,0
AMERIQUE LATINE	7,3	8,7	8,9	10,1	11,7	14,9	13,1	11,3	13,4	13,5	14,4	13,8	13,2	15,1	15,0	17,5	20,1	23,6	26,4	32,4	35,5	44,9
MEDITERRANEE	12,3	14,4	13,9	16,4	19,8	27,9	25,6	27,3	29,3	29,8	24,4	22,0	22,5	25,3	28,4	29,2	28,6	35,0	33,1	39,2	44,9	52,3
TOUS P.V.D.	50,9	62,1	66,5	69,7	83,4	112,0	117,1	116,4	123,4	121,7	110,2	104,7	120,1	139,6	141,3	149,1	159,8	176,8	193,3	223,7	241,7	285,3
EXTRA U.E.	141,3	166,4	173,7	194,2	221,1	266,7	228,5	303,0	351,3	380,8	344,6	339,5	362,9	413,2	415,4	423,5	436,1	491,1	541,8	573,3	625,1	718,2
MONDE	292,9	335,2	359,5	418,9	475,1	549,1	601,7	644,5	741,5	811,5	809,9	830,4	908,8	1043,9	1076,6	1116,5	1137,8	1156,9	1297,9	1573,6	1676,0	1857,6

Sources : Eurostat et Direction des Relations économiques extérieures du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

**Annexe 8 :
Balance commerciale de l'Union européenne avec les pays A.C.P.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Importations en milliers d'écus								
Produits agricoles	6 487 611	5 413 657	5 268 402	5 163 585	6 280 017	7 066 599	7 421 991	7 844 018
Produits industriels	15 996 037	13 663 273	12 451 251	9 669 114	12 230 205	12 781 603	14 590 699	14 752 948
Total des importations	21 877 400	19 278 953	17 969 819	14 940 762	18 609 473	19 693 153	22 158 690	22 734 386
Importations en pourcentages								
Produits agricoles	25	28	29	35	34	36	33	35
Produits industriels	73	71	69	65	66	64	66	65
Total des importations	100	100	100	100	100	100	100	100
Indice 1990 = 100								
Produits agricoles	100	99	96	94	114	129	136	143
Produits industriels	100	85	78	61	76	80	91	92
Total des importations	100	88	82	68	85	91	101	104
Exportations en milliers d'écus								
Produits agricoles	2 467 385	2 378 222	2 620 378	2 363 129	2 209 332	2 383 247	2 519 629	2 859 507
Produits industriels	15 234 280	13 101 807	14 337 791	13 782 236	12 352 943	14 902 301	15 674 737	16 903 602
Total des exportations	18 288 850	16 023 215	17 364 523	16 498 588	14 933 827	17 573 295	18 616 243	20 318 881
Exportations en pourcentages								
Produits agricoles	13	15	15	14	15	14	14	15
Produits industriels	83	82	83	84	83	85	84	83
Total des exportations	100	100	100	100	100	100	100	100
Indice 1990 = 100								
Produits agricoles	100	97	103	96	90	97	103	120
Produits industriels	100	86	94	90	81	98	103	111
Total des exportations	100	88	95	90	82	96	102	111
Solde en milliers d'écus								
Solde total	- 3 610 650	- 3 255 738	- 595 296	1 557 836	- 3 675 646	- 2 319 658	- 3 543 447	- 2 415 505
Ratio exportations / importations	83 %	83 %	97 %	110 %	80 %	88 %	84 %	89 %

Source : Commission européenne.

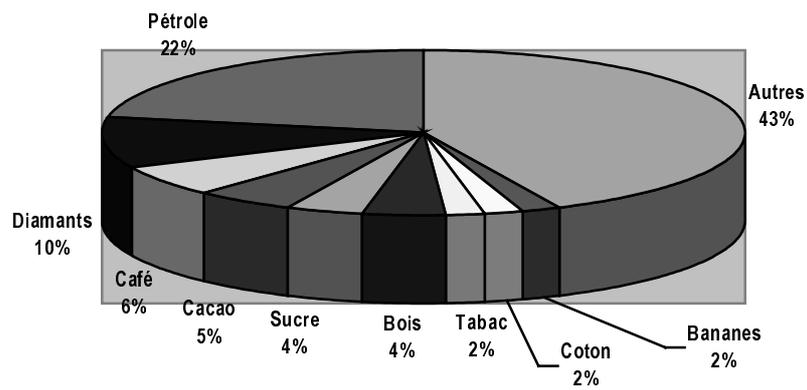
Annexe 9 :
Importations de l'U.E. à 15 en provenance des A.C.P. – (U.E. à 12 avant 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	% ACP en 1997	% produits agricoles en 1997
A.C.P.	19 278 953	17 959 819	14 940 752	18 609 473	19 893 153	22 158 690	22 728 047	100	37
Nigeria	4 571 988	3 990 993	3 136 780	4 055 058	3 442 656	5 031 517	4 314 645	19	6
Cote-d'Ivoire	1 617 181	1 553 351	1 386 014	1 740 333	2 067 832	2 099 138	1 968 388	9	72
Cameroun	1 158 659	1 073 118	965 846	1 123 880	1 174 847	1 202 827	1 534 343	7	26
Mauritanie	780 507	833 516	822 857	819 129	1 020 378	1 072 190	1 079 773	5	35
Gabon	1 227 185	1 049 228	787 280	858 271	708 703	850 926	945 984	4	1
Ghana	717 203	572 118	513 604	778 601	839 245	881 246	922 544	4	47
Zimbabwe	643 915	514 590	416 720	560 983	638 890	723 743	821 180	4	58
Kenya	564 846	526 183	527 089	690 007	646 738	744 622	818 873	4	91
Zaire	963 360	715 891	553 122	761 463	842 003	850 461	747 726	3	9
Congo	547 259	648 789	313 824	564 249	717 988	889 618	694 501	3	2
Angola	832 344	824 746	446 616	561 846	561 422	666 160	602 628	3	6
Jamaïque	285 933	281 963	329 082	334 961	368 086	478 195	465 321	2	39
Trinité-et-Tobago	174 476	174 958	164 341	218 134	227 442	213 080	435 473	2	42
Liberia	249 289	462 073	170 969	369 904	637 422	578 045	432 600	2	0
Madagascar	167 825	176 864	222 242	307 416	346 198	365 799	414 532	2	53
Guinée	308 387	270 402	218 972	318 171	310 255	351 372	377 247	2	8
Papouasie-Nv.-Guinée	198 542	209 677	214 416	286 175	405 505	334 371	359 819	2	80
Ouganda	130 792	126 913	82 385	234 249	356 288	376 744	356 672	2	94
Sénégal	381 845	254 921	238 280	286 000	369 727	337 403	346 641	2	91
Namibie	135 450	154 775	225 809	418 480	370 144	290 567	324 488	1	53
Bahamas	215 773	224 330	307 489	206 801	231 886	244 512	320 953	1	43
Mauritanie	255 185	181 143	220 681	235 343	257 213	264 617	317 214	1	24
Ethiopie	119 617	97 595	147 719	144 212	229 652	250 261	262 271	1	85
Rép.Dominicaine	119 441	158 855	154 298	180 592	223 174	227 534	257 038	1	36
Zambie	255 552	245 271	197 882	204 212	181 619	179 768	258 452	1	27
Tanzanie	179 706	154 964	166 983	185 673	202 270	208 262	241 805	1	82
Soudan	103 386	96 267	136 118	175 978	172 097	170 284	234 364	1	69
Malawi	183 136	187 479	115 373	146 237	141 038	154 496	211 015	1	98
Botswana	82 156	83 108	81 197	78 600	62 844	89 631	190 102	1	23
Guyane	119 290	148 700	142 460	149 470	146 028	174 696	189 116	1	71
Surinam	130 910	164 128	120 741	128 012	136 647	112 464	172 349	1	25
Sierra Leone	168 993	184 533	59 491	131 933	94 385	104 814	142 659	1	26
Swaziland	120 363	122 695	100 571	114 503	127 186	141 363	141 772	1	92
Gambie	93 595	98 208	8 698	62 010	103 419	115 183	127 903	1	9
Rép. Centrafricaine	90 864	67 475	15 912	80 712	112 759	108 908	124 517	1	14
Mozambique	66 754	74 623	82 582	87 973	80 663	90 416	113 505	0	83
Guinée-Equatoriale	31 192	30 317	29 856	29 583	29 070	28 740	108 943	0	5
Fidji	120 015	113 273	118 805	114 323	112 259	137 073	108 293	0	96
Mali	60 984	74 872	65 931	78 270	66 688	99 854	106 763	0	74

Saint-Vincent	48 186	67 480	55 139	37 607	44 620	44 619	103 275	0	28
Belize	33 343	48 394	55 803	78 188	80 874	81 864	82 498	0	97
Tchad	50 465	46 282	41 604	45 016	80 026	68 560	81 593	0	100
Togo	105 504	62 036	36 315	76 674	76 257	64 563	67 785	0	58
Seychelles	52 262	26 775	18 025	18 113	17 282	27 496	66 904	0	98
Rwanda	106 940	79 907	87 922	31 089	30 748	44 972	66 656	0	48
Burkina Faso	73 939	58 413	53 171	43 371	52 396	40 698	66 498	0	67
Bénin	38 744	49 534	45 975	62 510	57 968	87 443	63 493	0	84
Sainte-Lucie	70 928	82 641	73 560	57 835	58 854	64 805	51 212	0	95
Barbade	32 747	38 482	44 037	30 634	33 938	77 430	50 340	0	80
Burundi	70 665	73 512	86 635	72 990	144 539	59 115	46 871	0	99
Lesotho	20 084	26 879	14 690	13 833	20 153	40 531	45 885	0	0
Erythrée	0	0	0	685	1 570	19 042	40 534	0	7
Niger	182 114	135 904	128 613	80 171	120 883	10 518	37 503	0	26
Antigua et Barbuda	12 805	4 009	22 680	24 852	8 940	9 167	36 718	0	6
Dominique	39 444	35 349	36 782	27 463	21 812	25 728	33 492	0	80
Iles Salomon	19 032	22 629	24 799	32 547	32 926	25 242	31 872	0	97
Djibouti	37 388	43 545	45 238	43 284	49 512	20 349	31 648	0	2
Haïti	27 478	26 065	20 056	17 203	28 855	28 380	28 327	0	85
Somalie	16 714	51 783	7 989	22 175	18 731	18 734	24 246	0	99
Vanuatu	11 324	10 884	6 703	8 323	7 411	7 043	15 153	0	98
St.Christophe et Nevis	9 330	12 827	11 845	8 691	10 681	8 781	13 925	0	93
Cap-Vert	4 089	4 835	2 881	4 909	7 418	11 146	13 751	0	14
Guinée-Bissau	6 720	5 245	10 119	20 762	15 686	24 184	11 651	0	86
Grenade	10 323	7 777	7 457	6 718	6 742	14 961	8 065	0	97
São Tomé et Príncipe	3 030	3 326	4 645	3 941	3 830	5 581	6 432	0	94
Comores	13 114	12 979	10 168	7 239	5 892	4 709	8 231	0	96
Samoa	332	430	140	232	972	1 653	3 341	0	99
Tonga	603	388	238	254	821	549	609	0	58
Kiribati	1 248	259	1 554	823	106	42	293	0	1
Tuvalu	153	234	124	589	124	855	201	0	31

Source : Commission européenne.

Annexe 10 :
Principaux produits importés des A.C.P.



Source : Commission européenne.

**Annexe 11 :
Bilan des protocoles-produits**

PROTOCOLE SUCRE (tonnes)				PROTOCOLE VIANDE BOVINES (tonnes)			PROTOCOLE
Bénéficiaires	Quota initial	Quota après redistribution	Importations UE 97	Bénéficiaires	Quota initial	Importations UE 97	Bénéficiaires
Côte d'Ivoire	0	10 186,1	11 885	Botswana	18 916	10 670	Côte-d'Ivoire
Barbade	49 300	50 312,4	38 758	Namibie	13 000	6 026	Cameroun
Belize	0	40 348,8	56 573	Zimbabwe	9 100	7 825	Surinam
Fidji	163 600	165 348,3	188 895	Madagascar	7 579	435	Somalie
Guyana	157 700	159 410,1	182 300	Swaziland	3 363	225	Sainte-Lucie
Maurice	487 200	491 030,5	534 414	Kenya	142	-	Jamaïque
Jamaïque	118 300	118 696	143 320				Saint-Vincent
Kenya	5 000	0	-				Madagascar
Madagascar	10 000	10 760	6 182				Dominique
Malawi	20 000	20 824,4	27 851				Belize
Ouganda	5 000	0	-				Cap-Vert
Congo	10 000	10 186,1	13 054				Grenade
Swaziland	116 400	117 844,4	191 122				
Tanzanie	10 000	10 186,1	12 691				
Trinité-et-Tobago	69 000	43 751	55 211				
Zimbabwe	0	30 224,8	54 961				
Zambie	0		-				
St Christophe et Nevis	0	15 590,9	18 935				
TOTAL	1 304 700 ⁽¹⁾		1 547 242	Total	52 100	25 181 ⁽²⁾	Total

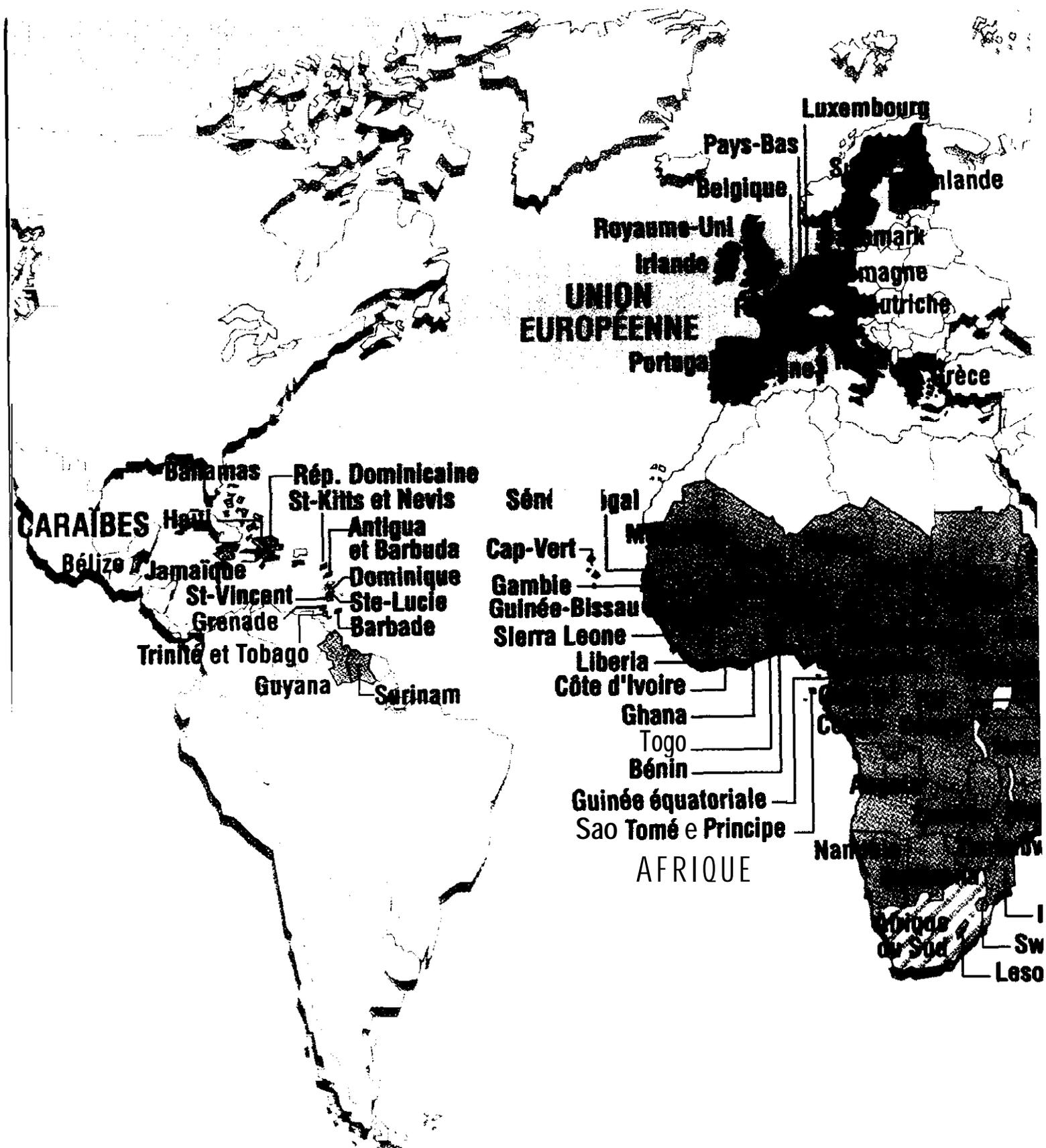
(1) Y compris 10 000 tonnes originaires de l'Inde.

(2) Soit 48,3 % du quota et 9 % des importations totales communautaires.

(3) Soit 74,7 % du quota et 22 % du marché communautaire.

Pour mémoire : Pays exportateurs de rhum A.C.P. : Jamaïque, Guyana, Bahamas, Barbade, Trinité-et-Tobago.

Source : Commission européenne.



CARAIBES

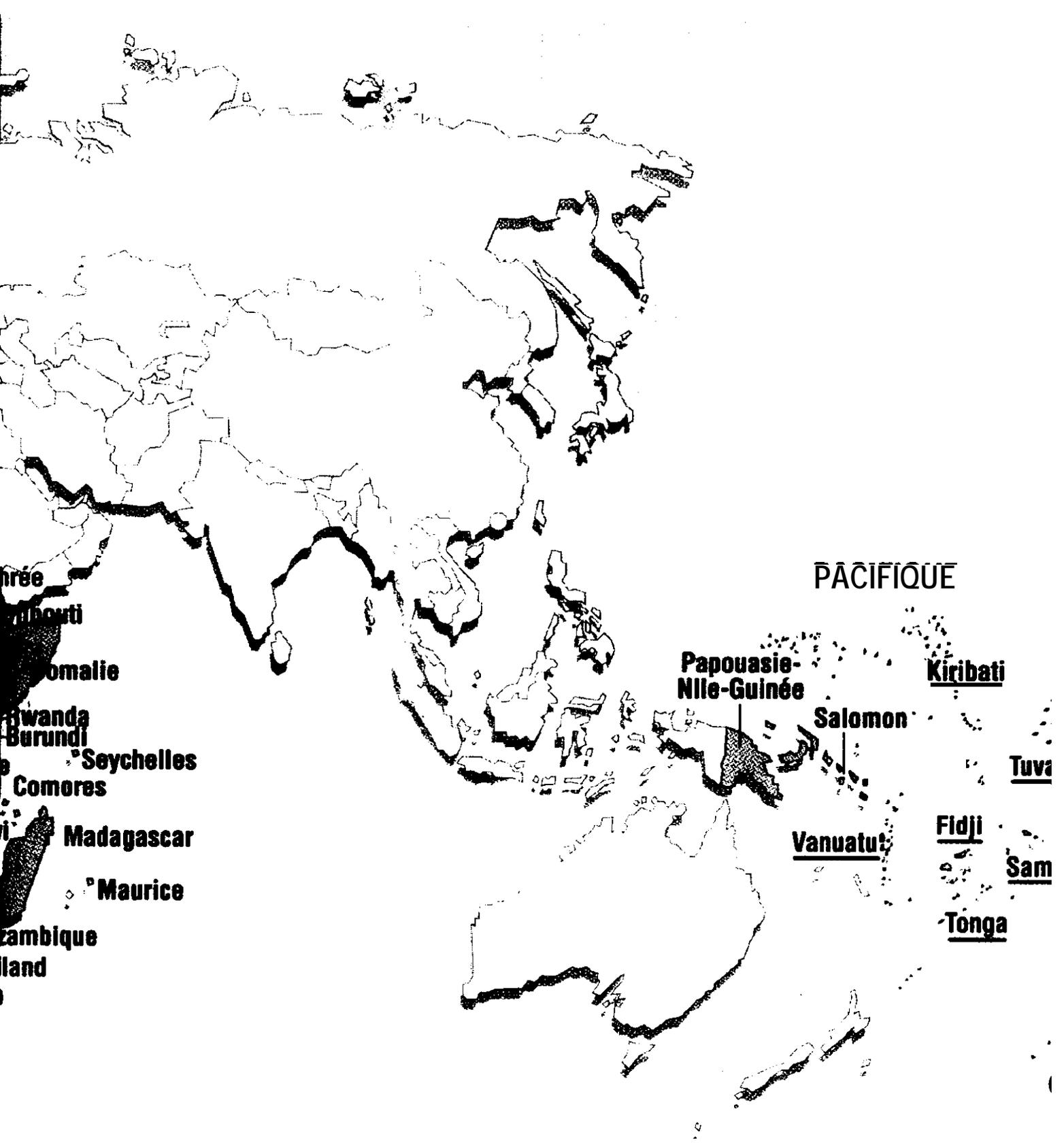
Bahamas
Haïti
Jamaïque
St-Vincent
Grenade
Trinité et Tobago
Guyana
Surinam
Rép. Dominicaine
St-Kitts et Nevis
Antigua et Barbuda
Dominique
Ste-Lucie
Barbade

**UNION
EUROPÉENNE**

Luxembourg
Pays-Bas
Belgique
Royaume-Uni
Irlande
Portugal
Espagne
France
Allemagne
Autriche
Italie
Grèce
Danemark
Suède
Finlande
République tchèque

AFRIQUE

Sénégal
Cap-Vert
Gambie
Guinée-Bissau
Sierra Leone
Liberia
Côte d'Ivoire
Ghana
Togo
Bénin
Guinée équatoriale
Sao Tomé e Príncipe
Namibie
Botswana
Zimbabwe
République d'Afrique du Sud
Swaziland
Lesotho



PACIFIQUE

- Libérie**
- Soudan**
- Somalie**
- Rwanda**
- Burundi**
- Seychelles**
- Comores**
- Madagascar**
- Maurice**
- Zambique**
- Malawi**

Papouasie-Nlle-Guinée

Salomon

Vanuatu

Kiribati

Tuvalu

Fidji

Samoa

Tonga